

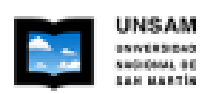
DEMOCRACIA DIRECTA EN LATINOAMÉRICA

Alicia Lissidini, Yanina Welp y
Daniel Zovatto
(Coordinadores)

Democracia directa en Latinoamérica









Lissidini, Alicia
Democracia directa en Latinoamérica / Alicia Lissidini ; Yanina Welp ; Daniel Zovatto ; coordinado por Alicia Lissidini ; Yanina Welp ; Daniel Zovatto. - 1a ed. - Buenos Aires : Prometeo Libros, 2008.
300 p. ; 21x15 cm.
ISBN 978-987-574-268-0
1. Ciencias Políticas. 2. Democracia. I. Welp, Yanina II. Zovatto, Daniel III. Lissidini, Alicia , coord. IV. Welp, Yanina , coord. V. Zovatto, Daniel , coord. VI. Título
CDD 323

ISBN: 978-987-574-268-0
Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Índice

Prólogo
La democratización de la democracia en América Latina y más allá 9
Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades
Alicia Lissidini 13
Bajo la sombra de Atenas. Avances y retrocesos de la democracia directa en América Latina
Gabriela Ippolito-O'Donnell 63
Participación ciudadana y nuevas tecnologías en América Latina
Yanina Welp 71
Auditoría ciudadana: la participación ciudadana en políticas públicas
María Laura Escuder 97
Democracia directa y revocatoria de mandato en Venezuela
Miriam Kornblith 117
Instrumentos de la democracia directa. El caso de Colombia
Humberto de la Calle 131
Democracia directa en Ecuador
Simón Pachano 145
Democracia directa en Bolivia
Salvador Romero Ballivián 159
Democracia directa: el caso de Uruguay
Rodolfo González Rissotto 171
La participación ciudadana en la toma de decisiones en el derecho público argentino
Daniel A. Sabsay 191

Presupuesto participativo en Brasil: consideraciones sobre la participación ciudadana
Silvana Maria Pintaudi 205
Democracia participativa en Bolivia: representación, legitimidad y proceso político decisional
Fernando Mayorga 221
Una mirada suiza sobre la democracia directa en América Latina
Andreas Auer 241
Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina Balance comparado: 1978-2007
Daniel Zovatto 253
Notas curriculares 297

Prólogo
La democratización de la democracia en América Latina y más allá

Bruno Kaufmann

El mundo en el 2008. Más y más ciudadanos se expresan, agregan sus propios interrogantes a la agenda política y se involucran en el proceso de toma de decisiones sobre temas de fondo. Durante los últimos 25 años la democracia participativa ha experimentado un crecimiento importante: más de la mitad del total de los 1500 referendos nacionales que se han realizado en la historia coinciden en este período. Son muy pocos los países que quedan en la actualidad que no disponen de mecanismos de participación de democracia directa en el ámbito nacional o regional.

En efecto, nueve de cada diez países o territorios en el mundo tienen hoy en día uno o más instrumentos modernos de democracia directa, entre ellos el derecho de iniciativa que les permite proponer nuevas leyes o plantear reformas constitucionales, someter a referendo leyes vigentes o nuevas constituciones, así como el derecho de revocarle el cargo antes del término de su mandato a un representante elegido. La tendencia global es clara: los instrumentos de la democracia directa se han convertido en parte esencial de la democracia representativa moderna. En muchos casos, sin embargo, condiciones desfavorables o injustas, tales como las restricciones a la libertad de información y la libre expresión o la implementación de procedimientos de democracia directa de difícil uso para la ciudadanía, significan que las iniciativas y referendos no sean vistos necesariamente como un complemento positivo de la democracia representativa, sino más bien como una competencia o incluso una amenaza para ésta.

Por ejemplo, si se requiere de un nivel de participación electoral del 50% para declarar válido el resultado del referendo, lo que ocurre con frecuencia es que las campañas del "Sí" y el "No" se unen haciendo un llamado al boicot. Si este boicot tiene éxito, los "no votantes" serán en efecto contabilizados como "votantes del No", la cifra necesaria de participación no se alcanzará y el resultado democrático se verá distorsionado (aun y cuando más de la mitad de los votantes hayan votado por el "Sí"). También puede ocurrir que regímenes decididamente antidemocráticos utilicen estos mecanismos en su propio beneficio e intenten manipular el proceso de formación de opinión y de toma de decisiones organizando un plebiscito "de arriba hacia abajo". Esta situación no ha sucedido pocas veces, en intentos por parte de algún presidente de soslayar al Parlamento elegido. Otros problemas pueden presentarse cuando un grupo de interés económicamente poderoso utilice la ley de iniciativa y referendo para su provecho, en ausencia de disposiciones compensatorias que ayuden a garantizar que el proceso sea libre y justo.

La tendencia global no sólo implica una expansión y aumento en el uso de los instrumentos de democracia directa, sino también un mayor cuidado y atención en cuanto al manejo de estas importantes herramientas políticas. Varios proyectos lanzados por el Instituto Internacional de la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) ejemplifican esta tendencia, tales como la elaboración de un glosario internacional de términos de la democracia directa, una base de datos sobre disposiciones introducidas en todo el mundo, y un manual mundial.

Durante los últimos años, un número cada vez mayor de centros de análisis estratégico, institutos de investigaciones académicas y organizaciones de la sociedad civil han adoptado prácticas de democracia directa. Recientemente el Consejo de Europa, en cuyo seno se encuentran representados 46 países, adoptó las recomendaciones y lineamientos para la realización de referendos libres y justos en la esfera nacional; y en el contexto del proceso de adopción de la Constitución de la Unión Europea, en la actualidad se está considerando la posibilidad de diseñar un derecho de iniciativa ciudadana con carácter transnacional, así como la manera en que se podría realizar un referendo en toda Europa.

América Latina es una de las regiones más dinámicas del mundo en lo que se refiere al desarrollo del uso de procedimientos de democracia directa. A partir de 1978 casi todos los países han introducido alguna forma de

iniciativa y de consulta popular. En muchos de ellos tales mecanismos ya se han puesto en práctica y, por esa vía, ya están aprendiendo a través de la experiencia. Este volumen comparativo, integral y altamente informativo, ofrece una magnífica comprensión y un panorama general sobre la experiencia latinoamericana.

Un mecanismo de democracia directa sólo podrá funcionar apropiadamente en la medida en que las instituciones representativas hayan alcanzado cierta madurez. En el mundo moderno, la democracia directa no sustituye al Parlamento, los partidos políticos ni a otros órganos representativos, sino que los complementa. En el mejor de los casos, el uso frecuente de la iniciativa ciudadana y la consulta popular hará que la democracia representativa sea verdaderamente representativa.

Como muestran las contribuciones a esta publicación, el debate tiene mucho menos que ver con si debe o no haber instituciones de democracia directa. Tiene que ver más con *cómo* puede involucrarse directamente la ciudadanía en la elaboración de leyes y constituciones. Así, en toda América Latina millones de ciudadanos se convertirán en el futuro cercano en quienes definan las agendas y tomen las decisiones. En países como Bolivia, Ecuador y Venezuela se votaron importantes temas constitucionales; en Uruguay la ciudadanía está recogiendo firmas para varias iniciativas ciudadanas; el pueblo costarricense logró recientemente votar sobre el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, y en la Argentina y Brasil se utilizan procedimientos de democracia directa tanto en el ámbito federal como en el subregional.

Si bien todos estos acontecimientos contribuyen a lograr un conocimiento más completo sobre la democracia directa, para fortalecer las jóvenes y en algunos casos frágiles democracias de la región son necesarios un mayor perfeccionamiento de estos instrumentos, su uso responsable por parte de todos los actores interesados y por último –aunque no por ello menos importante– un esfuerzo integral por parte de la comunidad académica. Este libro representa un importante aporte en esta dirección.

Bruno Kaufmann
Presidente del Instituto Iniciativa y Referendo Europa
y Miembro del Grupo Mundial de Expertos
sobre la Democracia Directa

Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades[1]

Alicia Lissidini

El objetivo de esta ponencia es analizar la inclusión constitucional de los mecanismos de democracia directa en América Latina con el propósito de identificar explicaciones y tendencias. Para ello estudiamos cada reforma constitucional en los paises de América del Sur, describiendo el contexto social y político de inclusión, a partir de dos ejes fundamentales: las prerrogativas del Poder Ejecutivo y las potestades de los ciudadanos. Se plantea como hipótesis que los mecanismos de democracia directa, incorporados mayoritariamente en la década del noventa, constituyen herramientas políticas que pueden promover tanto la participación y el involucramiento de los ciudadanos en la cosa pública, como la expansión de la influencia de los poderes ejecutivos, a costa de los instrumentos de representación (como los partidos políticos) y por lo tanto, fomentar la delegación.

Para empezar conviene aclarar que el concepto de "democracia directa" admite diversas definiciones y graduaciones: desde concepciones "minimalistas" que consideran como democracia directa exclusivamente al referendo, es decir a la consulta popular promovida por los ciudadanos con el objetivo de aprobar o vetar una ley; otras definen como democracia directa a todos los mecanismos de participación ciudadana que implican el voto (con la excepción de las elecciones) es decir, las consultas populares en sus

[1] Este artículo es producto de la investigación "Democracia Directa en Latinoamérica: entre la delegación y la participación", financiada por CLACSO (Lissidini, 2007). Versiones anteriores fueron presentadas en la Conferencia Internacional "Direct Democracy in Latin America" (13 y 14 de marzo de 2007, Buenos Aires) y en el Primer Congreso Uruguayo de Ciencia Política (30 y 31 de octubre de 2006, Montevideo). Agradezco los comentarios recibidos en ambos encuentros, también las sugerencias de Marcelo Cavarozzi, Fernando Errandonea, Steffan Gómez Campos, Rodolfo González Rissoto, Flavia Freidenberg y Aníbal Pérez-Liñan.

diversas formas jurídicas (referendo, plebiscito y revocatoria de mandato). Otras, más abarcativas, incluyen a la iniciativa legislativa (es decir el derecho de los ciudadanos a proponer leyes al Parlamento) y las "maximalistas" entienden que democracia directa también comprende la participación ciudadana en las decisiones sobre el uso de los recursos fiscales (presupuesto participativo) y en el control de la política (como la defensoría del pueblo y la auditoría ciudadana).

Más allá de las precisiones conceptuales, lo cierto es que en la década del noventa se comienza a generalizar la inclusión de los mecanismos de democracia directa en las constituciones latinoamericanas (cuadro 1). En otros trabajos analicé y describí estas inclusiones (Lissidini, 2007), aquí sólo quiero hacer mención a dos actores que pueden promover la utilización de la democracia directa: el presidente y los ciudadanos.

Por un lado, la potestad del presidente para convocar a una consulta popular, habitualmente denominada plebiscito[2]. Este mecanismo jurídico conlleva una serie de riesgos para las democracias. En los últimos años aumentó el uso de este mecanismo en Latinoamérica y muchos presidentes y candidatos políticos, algunos de ellos *outsiders* (como Hugo Chávez en Venezuela, Rafael Correa en Ecuador y Carlos Mesa Lago en Bolivia), promueven su utilización en el marco de campañas de corte populista. Las motivaciones para convocar a un plebiscito son diversas (Morel, 2001): consolidar o legitimar el poder del presidente, otorgar más poder al Ejecutivo en detrimento del Legislativo, aprobar leyes que de otra forma no se sancionarían o resolver divisiones al interior de los partidos políticos. Como lo ha demostrado Trimidas (2007) en su investigación sobre los referendos en Europa en los últimos 20 años, en ocasiones los gobernantes prefieren obtener una victoria en una consulta popular que una victoria en el Parlamento (aun corriendo el riesgo de que la propuesta sea rechazada por los ciudadanos, como sucedió con algunos referendos planteados a propósito de la integración a la Comunidad Europea). El debilitamiento del Poder Legislativo es una de las consecuencias que más preocupa a los investigadores en el tema (Hagen, 2002), así como el uso autoritario y populista de este mecanismo. En América Latina, se corre el riesgo de promover "democracias delegativas"[3]. La idea básica de esta concepción (acuñadas por O'Donnell) es que los votantes ven al presidente como el depositario exclusivo de la legitimidad democrática, al que en consecuencia delegan el derecho y la obligación de resolver los problemas del país a su leal saber y entender. Por su parte, el presidente se ubica por encima de los partidos políticos y de los intereses organizados (O'Donnell, 1994). En nuestra visión, la democracia directa en manos de presidentes electos más por sus características personales que por sus propuestas políticas, incentivarían un tipo de democracia mayoritaria y delegativa, afectando negativamente a los partidos y a los parlamentos. Los plebiscitos en estas democracias pueden actuar como lo hace el *ballotage*, respaldando el mito de la delegación legítima. Como contrapartida, una vez promovida la consulta los ciudadanos tienen la posibilidad de debatir y eventualmente oponerse a las intenciones del presidente de turno. Las derrotas de los gobiernos autoritarios en los plebiscitos convocados en Uruguay (1988) y en Chile (1980) demostraron que aun en contextos de censura y represión, los ciudadanos pueden votar en contra del proyecto propuesto[4].

Por otro lado, a partir de la década del noventa los ciudadanos tienen mayores posibilidades de participar en la elaboración, el control y la derogación de políticas (y políticos). Si bien la democracia directa en manos de los ciudadanos conlleva ciertos riesgos, éstos son menores que aquellos promovidos por los presidentes. Entre las diversas formas jurídicas que asume el ejercicio de democracia directa destacamos la iniciativa legislativa, la iniciativa popular, el veto y la revocatoria de mandato. Los dos primeros son mecanismos proactivos, es decir, los ciudadanos proponen leyes y reformas constitucionales al Parlamento (iniciativa legislativa) o directamente a la ciudadanía (iniciativa popular). Por el contrario, el veto y la revocatoria son reactivos, son mecanismos que buscan derogar una ley ya aprobada y revocar el mandato de un funcionario electo por la ciudadanía (el presidente, los legisladores u otros). La iniciativa legislativa puede promover un mayor involucramiento de los ciudadanos en las decisiones políticas y una "democratización" de la agenda política, aunque requiere de organización, conocimiento y recursos materiales no accesibles para

[2] Vale aclarar que las denominaciones (plebiscito, referendo) varían entre las constituciones y entre los investigadores, por ello preferimos hablar de consultas populares (Lissidini, 2007).

[3] Tal como señalamos en el capítulo I de Lissidini (2007) y en el proyecto que dio forma a la investigación (Lissidini, 2005), el concepto "democracia delegativa" pertence a Guillermo O'Donnell (1994). Vale aclarar que David Altman (2005) utiliza este concepto y señala justamente que la aprobación de los mecanismos de democracia directa "parecer más la consecuencia de actitudes plebiscitarias, autoclamativas, autolegitimantes y delegativas de gobiernos y líderes que de demandas de los propios ciudadanos" (:204).

[4] La oposición a las reformas constitucionales propuestas fue decisiva para acortar el período autoritario y pactar el proceso que llevaría a la redemocratización. Por otra parte, la aprobación de las reformas constitucionales hubiera significado un apoyo explícito a las dictaduras militares (Lissidini, 2000b).

cualquier grupo de ciudadanos. En este sentido, el riesgo es que la iniciativa se constituya (como ha sucedido en algunos estados de Norteamérica) en una herramienta de grupos de interés que buscan obtener réditos corporativos, en detrimento de otras organizaciones sociales con menor capacidad de movilización y de *lobbying*. Como contrapartida, puede obligar (dependiendo de los requisitos jurídicos de la iniciativa aprobados en cada caso) a los legisladores a debatir y a definirse públicamente sobre el tema. La iniciativa popular, es decir, la promoción de una consulta directa a la ciudadanía, requiere también capacidad de movilización, recursos económicos y humanos, pero al mismo tiempo puede impulsar el debate público y el empoderamiento de los ciudadanos. Al igual que en las iniciativas promovidas por el Poder Ejecutivo, el contexto y las particularidades de la sociedad influirán decididamente sobre las características que asuma la consulta. En sociedades apáticas la participación suele ser escasa y por lo tanto la decisión puede terminar en manos de unos pocos (dependerá por cierto de los requisitos legales). En sociedades politizadas las posturas que asuman los partidos políticos al respecto pueden ser decisivas para el resultado, más allá del tema mismo de debate, lo cual puede tener consecuencias negativas (desvirtuar el sentido de la votación si los ciudadanos se expresan exclusivamente en función de la postura asumida por su partido) o positivas (contribuir a la reactivación del sistema político y a la deliberación pública).

En cuanto al veto popular y a la revocatoria de mandato son mecanismos de defensa de los ciudadanos frente a leyes y a gobernantes impopulares. Si bien las ventajas de contar con estas herramientas son evidentes, también existen riesgos pues pueden poner en jaque al sistema representativo, especialmente si se abusa de ellas o se ameniza constantemente con su utilización. Los efectos dependerán, por un lado, de las formas jurídicas que adopte la democracia directa (esto incluye no sólo los requisitos para iniciar y aprobar propuestas, sino también las reglas respecto del financiamiento y uso de los medios de comunicación en las campañas) y del rol que tenga la intervención gubernamental. Según Bowler y Donovan (2000), las investigaciones tienden a menospreciar el papel que cumplen las elites en la promoción de la tolerancia, y en aquellas situaciones donde su influencia es débil, se tiende a creer que la opinión pública es más intolerante a los derechos de las minorías de lo que realmente es.

A continuación se analiza la incorporación del plebiscito y de algunos de los mecanismos que pueden promover los ciudadanos en las constituciones de América del Sur y se hace referencia al ejercicio de dichos mecanismos en los últimos años. Además de describir los alcances jurídicos, se analiza el contexto político en el que se introducen las reformas, en particular el grado de estabilidad institucional, el rol de los partidos políticos y los actores centrales en la reforma constitucional en cuestión. Por último, se hace referencia al uso de estos mecanismos con el objetivo de identificar tendencias, es decir, qué cabe esperar en el futuro en materia de democracia directa.

La iniciativa presidencial

Los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Venezuela tienen la potestad de convocar a referendos o consultas vinculantes. En el caso de la Argentina, el presidente puede, desde 1994, convocar a una consulta pero tiene carácter no vinculante y los ciudadanos no tienen obligación de votar. La única vez que se utilizó este tipo de instrumento fue el 25 de noviembre de 1984 cuando el presidente Raúl Alfonsín realizó una consulta popular para ratificar el "Tratado de Paz y Amistad" por el conflicto limítrofe que había extremado el riesgo de un enfrentamiento armado en 1978 entre las dictaduras de la Argentina y Chile[5]. Como señala Daniel Sabsay, hubieron controversias respecto del fundamento jurídico de la consulta entre los que argumentaban que el articulo 22 de la constitución impedía la celebración de la iniciativa y aquellos que consideraron que dado que el plebiscito no tendría carácter vinculante, la posibilidad de que el electorado se pronunciare sobre la cuestión planteada se derivaba del artículo 33 (derechos implícitos). A pesar de que el voto no fue obligatorio, la participación llegó al 70% y la propuesta fue aceptada por un 82%. Esta experiencia fue invocada diez años después para incluir la consulta en la reforma constitucional (Sabsay, 2007).

La Constitución de 1994 fue producto de un acuerdo (conocido como el "Pacto de Olivos") entre el ex presidente Raúl Alfonsín y el entonces presidente Carlos Menem, líderes de los partidos Radical y Justicialista respectivamente[6].

[5] La aprobación de este tratado comprometió a ambos países a esforzase por solucionar sus controversias mediante negociaciones directas, realizadas de buena fe y con espíritu de cooperación. Si las negociaciones directas no alcanzaran un resultado satisfactorio, cualquiera de las partes podría invitar a la otra a canalizar la controversia mediante un arreglo pacífico elegido de común acuerdo. Establece sucesivamente otros mecanismos de resolución como la conciliación y el procedimiento arbitral (Marinello, 2004).

[6] Dos exhaustivos análisis del Pacto de Olivos y de las reformas introducidas a la Constitución se pueden leer en Acuña, 1995 y Quiroga, 2005.

Más allá de las características de la nueva Constitución y del protagonismo coyuntural de Raúl Alfonsín, este acuerdo produjo una profunda crisis en la Unión Cívica Radical que tuvo un primer impacto en la elección de la Convención Nacional Constituyente (en abril de 1994) y terminó en 1995 por desplazar a ese partido a un tercer lugar en las elecciones presidenciales (16,6% de los votos), atrás del FREPASO (coalición de sectores escindidos del peronismo y grupos de izquierda tradicional) que logró casi un 30%, mientras que Menem fue reelecto con el 47,4% de los votos. Aunque buscó amortiguar las características más extremas del presidencialismo (al menos en opinión de algunos de los que participaron en los debates por la reforma), la nueva constitución argentina[7] introdujo modificaciones que terminó otorgando mayores atribuciones especiales al Poder Ejecutivo (como la posibilidad de dictar decretos presidenciales de necesidad). La reelección fue el principal objetivo del entonces presidente Carlos Menem y esta reforma lo habilitó para seguir en el cargo, tras un nuevo triunfo electoral. Se eliminó el Colegio Electoral y la elección presidencial pasó a ser directa instalándose el *ballotage*, en respuesta al reclamo de los radicales. Se instauró un sistema particular –diseñado a la medida de los "menemistas"– de doble vuelta en la se puede ganar en la primera elección por mayoría relativa, es decir, triunfa la fórmula más votada que supere el 45% de los sufragios emitidos o si la fórmula más votada reúne 40% de los votos (siempre que haya una diferencia mayor al 10% con la fórmula que le sigue en votos). Además se creó la figura del jefe de Gabinete de Ministros (sin que por ello se modificara el carácter presidencial del régimen[8]). Se introdujeron modificaciones en la designación de los miembros del Poder Judicial (dándole más potestades al Legislativo). Se creó el Consejo de la Magistratura y se aumentó la cantidad de senadores por provincia (un tercer senador por cada provincia como representante de la minoría). Los mecanismos de democracia directa (iniciativa y consulta popular) se incluyeron juntamente con los llamados derechos de "tercera generación" (derechos de los consumidores y derechos ambientales) que elevaron a rango constitucional la acción de amparo y el *habeas corpus* e incorporaron el *habeas data*.

[7] Estas modificaciones no fueron, según uno de los participantes del acuerdo, producto de un consenso genuino entre las principales fuerzas políticas que acordaron la reforma. El justicialismo perseguía como objetivo excluyente obtener la cláusula que permitiera la reelección del entonces presidente Menem. El radicalismo a su vez accedió a la reelección, pero exigió a cambio una serie de reformas institucionales, que el justicialismo aceptó sin mayor convicción (Gil Lavedra, 2005).

[8] Por el contrario, el gobierno de Menem concentró el poder en el Ejecutivo y debilitó los otros poderes, al punto que Marcelo Cavarozzi (2001) lo llama el fenómeno del hiperpresidencialismo.

Respecto de las constituciones provinciales, algunas incorporan muy tempranamente los mecanismos de democracia semidirecta (Mendoza en 1934 y Santa Fe en1921), otras en los cincuenta y la mayoría lo hace en el contexto del Pacto de Olivos de 1993. También se reconoció, por primera vez, la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. En definitiva, la Constitución argentina fue producto de un pacto entre dos líderes que aunque con muy diferente poder y capacidad de negociación, se arrogaron el derecho exclusivo a decidir sobre las reglas fundamentales que rigen en un país[9]. Durante el gobierno de Menem se aplicaron fuertes ajustes económicos de corte neoliberal. Sin embargo, dichas medidas no generaron grandes protestas sociales[10]. No se registran consultas populares de este tipo, más allá de la mencionada propuesta (en realidad antes de su aprobación constitucional).

El Poder Ejecutivo tiene la potestad de convocar a un plebiscito o referendo con carácter vinculante en Bolivia (2004) sobre cualquier tema que no refiera a los asuntos fiscales, la seguridad interna y externa, y la división política de la República; en este caso la resolución será adoptada por la mayoría simple de votos válidos de la respectiva circunscripción y tendrá validez si participa al menos el 50% del electorado. La reforma constitucional del 2004 fue una respuesta a la crisis de octubre de 2003 (que terminó con la renuncia del entonces presidente Sánchez de Lozada), y en ella se introdujeron importantes modificaciones al proceso político decisional y al sistema representativo (Mayorga, 2004). Los objetivos de la reforma fueron fundamentalmente terminar con el monopolio de la representación política que detentaban los partidos y ampliar la base ciudadana complementando la tradicional democracia representativa mediante mecanismos de democracia participativa (Mansilla, 2005). La reforma modificó la elección de los diputados (la elección pasó a ser uninominal). La nueva Constitución promovió la participación de líderes locales como candidatos a parlamentarios uninominales y plurinomiales, y las agrupaciones políticas de tendencias indigenistas y de izquierda recibieron más votos. Como resultado, el Congreso fue más representativo. Además se creó el Defensor del Pueblo, un Ministerio Público Independiente, el Tribunal Constitucional y el Consejo de Judicatura (Barry, Pérez-Liñán y Seligson, 2004). Varios actores

[9] Desde enfoques diferentes, tanto Carlos Acuña (1995) como Hugo Quiroga (2005), señalan la exclusión de la inmensa mayoría del debate sobre la reforma constitucional.

[10] A partir de 1996 se empiezan a registrar los "cortes de ruta" y en lo que respecta a las huelgas generales, son las de 1995 y 1996 las que concitan mayor apoyo (Carrera y Cotarelo, 2000).

políticos, entre ellos la Iglesia, reclamaron la inclusión de esta figura en la Constitución y promovieron la realización de referendos en el contexto de crisis política (Cordero Carrafa, 2004). En esta reforma también se reconoció a Bolivia como una nación *multiétnica y pluricultural*, en lugar de la pretenciosa homogeneidad de la anterior constitución.

A partir de 2000 aumentó la inestabilidad del sistema de partidos boliviano, se agudizó la crisis de representación partidaria y crecieron en intensidad y violencia las demandas sociales y políticas. Entre las manifestaciones populares más importantes cabe mencionar: la "guerra del agua" (Cochabamba, febrero/abril de 2000); los "bloqueos campesinos" (Chapare, Cochabamba, y Achacachi, La Paz, septiembre de 2000); "febrero negro" (La Paz y El Alto, febrero de 2003); "octubre negro" (La Paz y El Alto, octubre de 2003). Las organizaciones de los cocaleros, una de cuyas expresiones es el Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos, tuvieron un renovado protagonismo que se reflejó en las elecciones de 2002 y en la composición del congreso. El MAS, con Evo Morales como líder, obtuvo el apoyo del 20% del electorado y el Movimiento Indigenista Pachacuti, dirigido por Felipe Quispe, el 5%. Es decir, el marco de inclusión de democracia directa se caracterizó por el desencanto de los partidos políticos tradicionales (y el agotamiento de la llamada "democracia pactada") y el surgimiento o renovación de actores políticos que defendieron la inclusión de los mecanismos de democracia directa y sostuvieron un discurso crítico hacia la democracia representativa y sus instituciones.

Las movilizaciones y estallidos que se registraron a partir de 2000 evidencian la existencia de dos *Bolivias*. Por un lado, los departamentos de las tierras bajas, con una economía diversificada (además de gas y petróleo), compuestos mayoritariamente por mestizos y en menor medida guaraníes, muchos de los cuales demandan la autonomía que les permita la autogestión de los recursos financieros generados por las riquezas naturales en su área de influencia. Por otro lado, los departamentos del norte y occidente, empobrecidos, dominados por quechuas y aymaras, que promueven la recuperación de los recursos naturales, como el gas. Tanto el MAS, como el grupo liderado por Quispe (Movimiento Pachacutik) surgieron en estas zonas, el primero se originó en la región de Chapare en Cochabamba y el segundo en la ciudad El Alto, La Paz. En el 2003 cae el presidente Sánchez de Lozada, como resultado de las protestas populares y la debilidad propia de la coalición en el gobierno (conformada por el Movimiento Nacionalista

Revolucionario y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria). Lo sucedió Carlos Mesa quien se propuso –sin éxito– gobernar al margen de los partidos políticos. En el 2004 se registra la primera y por ahora única consulta convocada por el presidente. La convocatoria puso a consideración de la ciudadanía cinco preguntas en torno de la política energética (gas) en Bolivia[11]. Como resultado, el gobierno de Mesa recibió un fuerte pero efímero apoyo, pues en el 2003 debió renunciar frente a las masivas protestas en su contra.

En el caso de Paraguay (1992), el Poder Ejecutivo puede convocar a un referendo consultivo o vinculante, aunque la convocatoria debe ser aprobada por el Congreso. Según la ley que lo reglamenta, la iniciativa para la consulta vía referéndum corresponde exclusivamente al Poder Ejecutivo (o a cinco senadores o diez diputados). Aunque la transición del autoritarismo en Paraguay se inició en 1989 y desde ese momento, de manera lenta pero sostenida, hubo una creciente democratización y descentralización, no puede decirse que el proceso haya concluido. Si bien la libertad de expresión y de asociación, junto con elecciones libres y una nueva Constitución, constituyeron avances para remover la herencia dictatorial, la caída del presidente Raúl Cubas Grau en 1999 dejó en evidencia la fragilidad del régimen y el persistente poder de los militares[12]. Dicho poder está fuertemente entroncado con el Partido Colorado, un partido dominante que jugó un rol central en la dictadura de Stroessner (fue los "ojos y oídos" del General). Este partido se caracteriza por su larga permanencia en el tiempo (casi 60 años), su centralidad en la vida política del país y también por su alta fraccionalización: en el mismo partido conviven diversas facciones que luchan por el poder, muchas veces de manera violenta.

[11] En el Anexo 2 de Lissidini (2007) se describen todas las consultas e iniciativas legislativas presentadas en América Latina en la década del noventa.

[12] Sobre la incompleta transición paraguaya y la caída de Raúl Cubas Grau, véase Abente-Brun (1999), Powers (2002) y Zagorski (2003). El asesinato de Argaña (1999) desencadenó la crisis que se venía desarrollando en Paraguay. Argaña era el principal opositor del presidente Raúl Cubas y, especialmente, de la actitud desplegada por éste respecto del caso del ex general Lino Oviedo. El 28 de marzo de 1999, en la víspera de la decisión del Senado sobre el juicio político, el presidente Cubas Grau renunció a la presidencia del Paraguay. Momentos antes de la renuncia el Gral. (R) Lino Oviedo solicitó y obtuvo asilo político en la Argentina. Por su parte, al día siguiente de su renuncia, Cubas Grau hizo lo mismo en Brasil. Ante la renuncia del ex presidente Cubas Grau y el asesinato previo del vicepresidente, la presidencia del Paraguay fue asumida, por el presidente del Congreso, Luis González Macchi. El nuevo presidente constitucional de la República formó un gobierno de concertación, en el que varios de los ministros designados formaban parte de agrupaciones políticas distintas a la del nuevo presidente. En mayo de 2000 se produjo un intento de golpe de Estado (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA).

En el marco de la liberalización política que comienza a gestarse en 1989 se promulgó la primera Constitución democrática del país. Esta reforma constitucional fue producto de un pacto entre diversos líderes del Partido Colorado. La Convención Nacional Constituyente estableció la división y autonomía de los poderes del Estado, la objeción de conciencia, el reconocimiento del Paraguay como país pluricultural y multiétnico, la reafirmación del respeto a las libertades públicas, la prohibición de la actividad política a los militares en servicio y la defensa de los derechos humanos. Al mismo tiempo le otorgó al presidente poderes discrecionales. A diferencia del caso boliviano, no hubieron organizaciones sociales que demandaran la aprobación de estos mecanismos. Desde su promulgación no se registraron ejercicios de democracia directa.

En Colombia el presidente puede desde 1994 consultar al pueblo sobre las políticas del Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso (y si no mediara el rechazo del mismo), excepto las relacionadas con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes; la aprobación de reformas por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los votantes, y que el número de éstos exceda la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral. La violencia política, complejizada y agravada por la presencia del narcotráfico, fue uno de los principales problemas políticos y sociales presentes en la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente y en la reforma de la Constitución en 1991 en Colombia. La "apertura política" constituyó una de las preocupaciones centrales de los constituyentes, fenómeno que impulsó una política tendiente a aumentar la representatividad a través de la inclusión de minorías étnicas y grupos insurgentes en la vida civil. Para ello se creó una circunscripción especial en el Senado para las comunidades indígenas, una circunscripción especial transitoria en la Cámara para las comunidades negras y se dictaron normas que favorecían a los grupos guerrilleros que dejaran las armas. La búsqueda de la paz fue otro de los objetivos que persiguió esta reforma constitucional. Simultáneamente, se aprobó una laxa normatividad para facilitar la presencia política de todos los actores colectivos de la sociedad, y para la creación de partidos y movimientos políticos.

La convocatoria a la Asamblea Constituyente fue producto, en parte, de las movilizaciones de estudiantes y de otros sectores que promovieron la inclusión en las elecciones legislativas de 1990 de la llamada "sexta papeleta" (las otras seis papeletas eran para escoger Senado, Cámara de Representantes, asambleas departamentales, concejos municipales, gobernadores y alcaldes)[13]. Tanto la dinámica que se instauró en la Asamblea Constituyente como el nuevo diseño institucional modificaron significativamente tanto la organización como el funcionamiento de los partidos políticos colombianos (Bejarano y Pizarro, 2001).

La constitución colombiana de 1991 marcó, según Elizabeth Ungar Bleier (2004), un hito relevante en la configuración de las características que tiene el régimen presidencial en Colombia, no sólo por los cambios que introdujo para tratar de fortalecer al Congreso frente al Ejecutivo y para lograr un mayor equilibrio entre las diferentes ramas del poder público, sino por las implicaciones directas e indirectas que las reformas tuvieron para exacerbar muchas de las debilidades crónicas de los partidos políticos colombianos y que inciden en la forma como se ejerce el poder presidencial. Si bien la Constitución no rompió con la lógica clientelar presente en los partidos colombianos, ni logró aumentar la representatividad de estas organizaciones[14], el gobierno de Gaviria continuó con el proceso de desmovilización de grupos armados, que culminó con la incorporación de grupos guerrilleros a la vida pública (entre otros con la participación M-19 en las elecciones de Asamblea Constituyente). Las terceras fuerzas fueron creciendo electoralmente junto con una mayor personalización de la representación política y fragmentación de los partidos[15]. La inclusión de los mecanismos de democracia directa formó parte de un proyecto que buscó conformar una democracia más participativa, en el marco de una apatía política y electoral (de hecho la convocatoria a la Asamblea Constitucional tuvo una participación del 37,66% de los habilitados). Podría decirse que en el caso colombiano, la inclusión de estos mecanismos fueron promovidos por los ciudadanos, más allá de los partidos políticos.

[13] La iniciativa promovida por estudiantes de varias universidades no sólo no estaba prevista sino que la Constitución de 1957 expresamente prohibía las consultas populares. Dado el respaldo social que tuvo la iniciativa el gobierno de Gaviria facultó a la organización electoral para contabilizar los votos que se depositaran en las elecciones presidenciales del 27 de mayo para expresar apoyo o rechazo a la posibilidad de convocar una Asamblea encargada de reformar la Constitución. La iniciativa contó con unos dos millones de votos.
[14] Sobre el clientelismo en Colombia véase Leal y Dávila (1991).
[15] Según el balance realizado por Elizabeth Ungar (s/f) de los resultados electorales de 1991, 1994, 1998 y 2002, no se modificó la composición partidista del Congreso, ni el comportamiento de los partidos y movimientos políticos han sufrido modificaciones sustanciales que incidan en la representatividad y legitimidad del Congreso. En los cuatro congresos que han sido elegidos a partir de 1991, los partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador, han mantenido la mayoría de los escaños, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes, aunque en los últimos comicios estas mayorías tendieron a disminuir. A pesar de lo anterior, también es evidente la incursión de partidos y movimientos diferentes, que sin duda antes de 1991 no hubieran podido ingresar en el Congreso.

El presidente colombiano Álvaro Uribe utilizó este recurso para promover el 25 de octubre de 2005 una consulta popular con 15 preguntas sobre cuatro grandes grupos de temas: establecimiento de mecanismos y medidas para castigar las prácticas corruptas en los tres poderes del Estado; saneamiento de las finanzas públicas; reforma de algunas disposiciones constitucionales para consolidar la democracia participativa. También incluía modificaciones para mejorar el financiamiento del sector social. Sólo se aprobó una de ellas (la referida a la prohibición de aquellas personas que tuvieran una condena por delitos que afecten al patrimonio nacional a ejercer cargos de elección popular) pues fue la única que pasó el umbral de participación del 25% que exige la Constitución. Este revés político del gobierno no perjudicó la alta popularidad del presidente, aunque sí sus propuestas de reforma.

En Venezuela el Presidente o Presidenta en Consejo de Ministros puede convocar a los ciudadanos a un referendo consultivo en materias de "especial trascendencia nacional"; también pueden ser sometidos a referendo vinculante los tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales y también puede someter a referendo vinculante, para ser abrogadas total o parcialmente, las leyes cuya abrogación fuere solicitada por el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros. En este país, el contexto de reforma constitucional se caracterizó por el colapso de un sistema bipartidista que se alternó en el poder desde 1958 hasta 1994, por la emergencia y consolidación del liderazgo de Hugo Chávez y por una creciente polarización política y social que se mantiene hasta hoy. Las elecciones de 1994 materializaron la crisis del bipartidismo y dio por finalizada la alternancia partidaria entre Acción Democrática y COPEI. Rafael Caldera ganó las elecciones presidenciales tras su renuncia al partido (COPEI) cuando éste no lo propuso como candidato presidencial y había creado un nuevo partido (Convergencia). En cuanto al contexto social, continuaron los cortes de circulación y las protestas, algunas de ellas violentas (modalidades que fueron inauguradas en el *caracazo*) protagonizadas por actores escasamente organizados (a excepción de las organizaciones estudiantiles y huelgas de trabajadores). Las elecciones de 1998 le dieron el triunfo a Hugo Chávez, quien cumplió su promesa electoral de elegir una Asamblea Constituyente cuyo objetivo fue rediseñar el sistema político venezolano. Hugo Chávez, un militar que fundó el Movimiento Bolivariano Revolucionario-200 (MBR-200) en homenaje a los 200 años de Simón Bolívar, y que protagonizó un fallido golpe de Estado en febrero de 1992 que lo lanzó al escenario político, puede calificarse de *outsider*. Chávez logró crear un movimiento que se identificó con él y con los lemas y símbolos que adoptó, ejerciendo especial atracción sobre los sectores marginales de la población a través de un discurso antielitista, crítico a la clase política (Ellner, 2004). En todas las instancias electorales desde 1998 hasta el 2006 (4 referendos y 3 elecciones presidenciales), Chávez recibió el respaldo popular. Cabe acotar que en varias de estas instancias la abstención electoral fue muy alta (en particular, en el referendo que aprobó la reforma constitucional la abstención fue del 54.7%).

La nueva Constitución, elaborada por una comisión constituyente y ratificada en un referendo, cambió el nombre del país por el de República Bolivariana de Venezuela. Esta nueva carta magna fue objeto de fuertes controversias[16]. Como aspectos positivos se señalan los referidos a los deberes, los derechos humanos y las garantías. En estos temas, la reforma venezolana siguió la línea de las modificaciones constitucionales introducidas en los últimos años en América Latina, al reconocer y ampliar nuevos derechos como los de los pueblos indígenas[17] y los referidos al medio ambiente. Al igual que otros países, se ajustó a las últimas tendencias en relación con los procesos de descentralización y transferencia de competencias del poder nacional a los estados y municipios (aunque algunos analistas han señalado que son avances muy limitados en esta materia). Otros aspectos positivos refieren a avances en materia judicial y en los mecanismos de control político.[18] El protagonismo del "pueblo" a través de incorporación de la democracia directa adquirió una relevancia central dado que la Constitución se presentó como parte de un proyecto más amplio de democracia participativa.

Entre los aspectos más criticados, se puede señalar la institucionalización de una nueva relación entre los militares y los civiles que implicó, entre otras cuestiones, un debilitamiento de la subordinación de los militares a los civiles, la delegación de los ascensos militares a la propia fuerza (a excepción de los grados mayores en la que interviene el Presidente). Se

[16] Entre los diversos análisis de la reforma constitucional venezolana cabe mencionar el de Álvarez (2003), Brewer-Carías (2005), Lander y López Maya (2000) y Maingon, Pérez Baralt y Sonntag (2001) y Norden (2003).
[17] La mayoría de las constituciones latinoamericanas reconocen por primera vez, en la década del noventa, los derechos de los pueblos indígenas. En América del Sur, Argentina (1994), Bolivia (1994), Brasil (1988), Chile (1993), Colombia (1991), Ecuador (1993 y 1998) Paraguay (1992), Perú (1993) y Venezuela (1999).
[18] También es muy generosa con los extranjeros residentes en el país.

sustituyó el sistema de negociaciones entre los partidos representados en la Comisión de Defensa del Senado, las Fuerzas Armadas y el Ejecutivo, a otro en el cual sólo el Presidente tiene la potestad y responsabilidad de ascender a los oficiales (Álvarez, 2003). Otros capítulos cuestionados fueron la prohibición del financiamiento público a los partidos políticos, tal como señalan Lander y López Maya (2000): "Si los partidos para su funcionamiento dependen exclusivamente de los recursos que por esfuerzo propio pueden captar, existen dos peligros inocultables. La igualdad de oportunidades en la competencia política queda debilitada al restringirse el Estado en su papel regulador. El segundo peligro es que con esta disposición puede estarse propiciando mecanismos ilegales de financiamiento" (:19). Estos autores también señalan, como aspectos objetables, la ampliación del período presidencial, aumentándolo de cinco a seis años y permitiendo la reelección inmediata para un segundo término, lo cual sin duda debilita la alternancia democrática y fortalece las posibilidades del personalismo autoritario[19]. En cuanto a los otros poderes del Estado, el Poder Legislativo pasó a ser unicameral, ejercido por la Asamblea Nacional y se instituyeron dos poderes más: el Poder Ciudadano (Fiscalía General, Defensoría del Pueblo y Contraloría General de la República) y el Poder Electoral (Consejo Nacional Electoral y Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia). En definitiva, la inclusión constitucional de los mecanismos de democracia directa admite una lectura ambigua, pues si bien por un lado se aprueban juntamente con la ampliación de otros derechos (como los humanos) y los de llamada "tercera generación", simultáneamente se amplían las potestades del presidente en detrimento del Poder Legislativo. La experiencia reciente en materia de referendos y elecciones confirmará esta ambigüedad del proceso político dirigido por Chávez. Los mecanismos de democracia directa propuestos por Chávez se inscriben en una lógica que, si bien promueve la participación de los ciudadanos, dicha participación es impulsada y diseñada por el Poder Ejecutivo. Desde los "círculos bolivarianos" fundados en 1999 (organizaciones creadas para la divulgación de las ideas bolivarianas), el "parlamentarismo de calle" (consultas populares sobre propuestas legislativas), los "comités de tierras urbanas" (instancias de participación social en el proceso de regulación de la tierra), los "comités de agua" (grupos de vecinos que tienen como objetivo generar alternativas de mejora del servicio de agua potable y saneamiento) hasta los consejos comunales aprobados en el 2006, pretenden encauzar el accionar colectivo de los ciudadanos. Estos mecanismos, al igual que la consulta popular, el

[19] La Constitución ha sido objeto de otras críticas que no se señalan en este capítulo, pero que pueden leerse en las referencias ya citadas.

referendo y la iniciativa legislativa (y también las cooperadoras de trabajo, la cogestión y las "misiones") buscan, según el propio Chávez, empoderar a la ciudadanía y darle protagonismo, es decir procuran profundizar la "democracia participativa"[20]. Sin embargo, estas instancias, controladas por el Poder Ejecutivo, son en muchos casos redes que reproducen viejas prácticas clientelares y de corrupción e instrumentos de reclutamiento de activistas políticos para la causa chavista. En el caso venezolano, las consultas populares promovieron una relación directa de los ciudadanos con el gobierno, reforzando su poder, a costa del debilitamiento de otros mecanismos de representación como los partidos políticos y las organizaciones sociales autónomas[21].

El 15 de agosto de 2007 Chávez presentó una nueva propuesta de reforma (que modificaba 33 de los 350 artículos de la constitución aprobada en 1999). El 2 de noviembre la Asamblea Nacional aprobó la propuesta del presidente y agregó otras, lo que en conjunto llevó a proponer la modificación de 69 artículos constitucionales. La propuesta incluía: la elección indefinidamente del presidente y la extensión del mandato de seis a siete años, la creación de nuevos tipos de propiedad para ser administrados por cooperativas y comunidades, la conversión de las Fuerzas Armadas en milicias bolivarianas, la universalización del seguro social, el derecho al voto desde los 16 años, la reducción de la jornada laboral de ocho a seis horas, la modificación de la división territorial, la eliminación de los derechos a la información y debido proceso durante los estados de excepción. Además, la reforma prohibía los monopolios y latifundios y dejaba la política monetaria en manos del gobierno (lo que representaba en los hechos la pérdida de autonomía del Banco Central). El 2 de diciembre de 2007, por primera vez desde que asumió el gobierno, Chávez recibió el rechazo ciudadano al no aprobarse la reforma constitucional propuesta por él. La reforma se dividía en dos bloques. El bloque A conformado por los artículos que co-

[20] "La promoción del nuevo modelo de Estado, de justicia y equidad; a través de la construcción de una democracia activa, donde la participación ciudadana juega un papel primordial en las nuevas relaciones de poder. En este sentido, se requiere seguir profundizando las reformas relativas al parlamentarismo de calle y los consejos comunales" (Exposición de motivos del proyecto de ley de presupuesto para el ejercicio fiscal 2007, República Bolivariana de Venezuela. En: http://www.presupuestoygenero.net/unfpa2/documentos/exposicion.pdf

[21] Entre 1999 y 2004 hubieron cuatro consultas populares, tres de ellas convocadas por el presidente Hugo Chávez, y una por la ciudadanía (revocatoria de mandato de Chávez). En todas las convocatorias estuvieron presentes tanto el autoritarismo de Chávez, como la intolerancia de la oposición (Lissidini, 2007).

rrespondían a la reforma propuesta por Chávez, obtuvo 49,36% de votos favorables (frente al 50,7%), y el bloque B, compuesto por las modificaciones de la Asamblea Nacional, obtuvo el 48.94% frente al 51,05% (datos del CNE). Cabe acotar que en las dos consultas constitucionales la abstención electoral fue alta: en 1999 del 54,7% y en el 2007 del 44,11%. Como en los otros ejercicios de democracia directa en Venezuela, esta consulta actuó como un plebiscito sobre Chávez y su proyecto político.

El presidente de Ecuador puede promover una consulta cuando a su juicio se trate de cuestiones de trascendental importancia para el país. Además es el único poder que puede convocar a consulta para impulsar reformas constitucionales (aunque previamente el Congreso debe calificarla como urgente). La Constitución ecuatoriana de 1998 establece, por otra parte, que los pueblos indígenas deben ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente. Ya la Constitución de 1967 establecía que el presidente debía promover una consulta popular en ciertos casos[22] y la Constitución de 1978 lo amplió. La última reforma constitucional ecuatoriana incluyó la figura de la revocatoria de mandato y estuvo precedida por una profunda crisis política, que de todos modos no ha sido la única en un país cuya característica fundamental es la inestabilidad política.

Otra constante en el país es justamente la reforma política permanente que busca, entre otros objetivos, superar los enfrentamientos entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Desde 1983 se realizaron reformas en los mecanismos de las leyes que rigen a las elecciones y a los partidos políticos, así como las que determinan la estructura y funcionamiento del congreso; finalmente en 1997 se conformó una Asamblea Constituyente que concluyó con la expedición de una nueva carta política, que introdujo cambios significativos en el ámbito de los partidos y de las elecciones. La

[22] Concretamente la Constitución de 1967 establecía el plebiscito en los casos de: a) Reformas a la Constitución, propuestas por la Función Ejecutiva y rechazadas total o parcialmente por la Legislativa; b) Reformas a la Constitución, en el caso del inciso tercero del artículo 258 (esto es "cuando la unión del Presidente de la República fuere total o parcialmente desfavorable a la reforma, someterá a plebiscito la parte o partes con las cuales estuviere en desacuerdo"); c) Proyectos de ley de importancia fundamental para el progreso del país o para el cumplimiento de los fines de justicia social previstos en la Constitución, siempre que tales proyectos no fueren considerados en dos períodos seguidos de sesiones, o que fueran negados por el Congreso o por la Comisión Legislativa Permanente, en lo fundamental; d) Decisiones de trascendental importancia para los intereses de la Nación.

constitución de 1998 eliminó los diputados nacionales (pasaron a ser todos de carácter provincial) y comenzaron a elegirse de manera proporcional mixta, personalizada en listas abiertas (Pachano, 2004).

Además de estos cambios, como respuesta a las demandas sociales y en particular a las formuladas por el Movimiento Pachacutik, la Constitución reconoció el carácter multicultural de Ecuador (se incluyeron explícitamente los derechos de los pueblos indígenas y negros o afroecuatorianos) y se incorporaron derechos sociales y reivindicaciones de género (entre otros aspectos se fijó un cuota femenina en la lista de los candidatos).[23]

El sistema de partidos ecuatoriano se caracteriza por su alta volatilidad (visible no sólo en la ausencia de regularidad en el apoyo a los partidos, sino más genéricamente en sus rasgos ideológicos ambiguos) y su fragmentación (cuyo indicador más claro es el alto número de partidos que participan en cada elección y que obtienen escaños legislativos), débil institucionalización, dispersión y poca capacidad de representación. Ningún partido logra alcanzar por sí solo la mayoría, ya sea de gobierno o de oposición, ni en el Congreso ni en la primera vuelta presidencial. Otro elemento que define a Ecuador es la constante modificación o intento de reforma de las reglas constitucionales y electorales, lo que incrementa la inestabilidad al sistema[24]. Las últimas reformas apuntaron, con poco éxito, a reducir el multipartidismo y a frenar el personalismo y el caudillismo en la política ecuatoriana y al mismo tiempo a tratar de quitarle a los partidos el monopolio de la representación. A partir de 1996 se produce, además, el ingreso en el escenario electoral y político de las organizaciones indígenas de origen quechua[25] y

[23] Cabe anotar que si bien la CONAIE reconoce a la Asamblea Constituyente de 1998 como un momento político clave, entiende que el sistema político redujo todo el alcance del proyecto político indígena a la aprobación de los "derechos colectivos": "Las paradojas del poder: la aprobación de los derechos colectivos que en otras circunstancias habrían constituido uno de los triunfos políticos más importantes del movimiento indígena, en la coyuntura de 1998 en realidad expresan el inicio de una derrota política al proyecto histórico del movimiento indígena" (2005)

[24] Simón Pachano (2004) habla de una "institucionalidad incoherente" para referirse este procesos de cambio de las reglas, muchas veces sin objetivos claros. El resultado final es una falta de cohesión interna, que termina afectando negativamente la consolidación democrática y la gobernabilidad.

[25] No existen cifras oficiales, ni consenso sobre los criterios para censar a la población indígena (Sánchez, 1996). La CONAIE (Confederación de Nacionales Indígenas del Ecuador), surgió en 1986 y fue adquiriendo creciente protagonismo político hasta constituirse en un actor político central en Ecuador. Por su parte, el Movimiento Pachakutik surgió en 1995, cuando surgieron diferencias regionales y personales en la definición de liderazgos entre las organizaciones indígenas.

el auge de los partidos regionales o provinciales[26]. Las movilizaciones sociales fueron decisivas en la caída de los presidentes Abdalá Bucaram (1997), Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005). En todos los casos, los presidentes habían impuesto (o intentando imponer) reformas y ajustes económicos.

El ciclo de mayor crisis e inestabilidad se reinició en 1997. En cuatro años, de enero de 1996 a enero del 2000, Ecuador tuvo cinco presidentes: Durán Ballén, que terminó su período presidencial en agosto de 1996, luego un gobierno (Bucaram) de 180 días fue sucedido por otro (Alarcón) que duró 544, y fue reemplazado por un tercero (Mahuad), que sólo llegó a 529. En promedio, los últimos cuatro gobiernos no duraron más de 313 días. En enero de 2000 una revuelta indígena terminó con el gobierno de Mahuad, la instalación de un triunvirato y la restauración en el poder del vicepresidente, Gustavo Noboa[27]. En el marco de agudas crisis económicas, las protestas se intensificaron y adquirieron un creciente tono político, caracterizadas por orientaciones políticas ambiguas en relación con la democracia, rechazo o distancia de su ejercicio y de defensa cuando es amenazada. El ciclo de inestabilidad política continuó pues en abril del 2005 cuando el presidente Lucio Gutiérrez fue destituido ilegalmente por el Congreso, en el marco de intensas movilizaciones en su contra.

Los ecuatorianos fueron convocados por el presidente en funciones en varias oportunidades. Sixto Durán promovió dos consultas populares no vinculantes (en 1994 y en 1995). En la primera planteó 8 preguntas, de las cuales fueron aprobadas 7 y en la segunda, 11 preguntas, todas rechazadas. Si en la primera logró legitimación, la segunda, promovida en un contexto de crisis económica y política, no concitó apoyo. En 1997 fue el turno del presidente interino Fabián Alarcón quien buscó, a través de un plebiscito de 14 preguntas, legitimar la salida de Abdalá Bucaram de la presidencia y llamar a una constituyente que redactara una nueva Constitución. Alfredo Palacios, en 2006, promovió una consulta popular no vinculante alrededor de tres temas: salud, educación y asignación de recursos a políticas sociales. Por amplio margen, las tres preguntas fueron aceptadas por la ciudadanía, aunque los efectos concretos de esta aprobación están

[26] De acuerdo con Flavia Friedenber (2000) el conflicto regional se ha profundizado en la vida política ecuatoriana de los últimos veinte años a tal punto que ya no es posible hablar de partidos políticos nacionales. Hay partidos que tienen sólo presencia regional y aquellos que tienen votación en todo el territorio son demasiado débiles.
[27] Sobre la caída de Mahuad véase Asensio (2002) y Fontaine (2002).

lejos de ser evidentes. Asimismo, como fue realizada juntamente con la elección del nuevo presidente, no puede interpretarse como un plebiscito del gobierno saliente.

En definitiva, los mecanismos de democracia directa en el caso ecuatoriano fueron herramientas políticas utilizadas por los presidentes de turno, quienes consultaron a la población sobre múltiples temas (en una misma instancia electoral). En todos los casos señalados se fundamentó la convocatoria en el artículo constitucional que habilita al poder ejecutivo a convocar a una convocatoria “Cuando, a su juicio, se trate de cuestiones de trascendental importancia para el pais” (artículo 79, inciso o, de la constitución de 1993, artículo 58, inciso b, de la reforma de 1997 y artículo 102, inciso 2 de la constitución de 1998). Si bien todas ellas tenían carácter vinculante, como señala Juan Pablo Morales (2007, comunicación personal), “más allá de lo jurídico, el efecto vinculante de las consultas populares depende en gran medida del grado de politización en el planteamiento de la consulta así como en la aplicación misma de los resultados obtenidos”.

La última consulta fue promovida por el presidente Rafael Correa, un *outsider* que creó el grupo político Alianza País para enfrentar el proceso electoral de octubre de 2006. Correa convocó a una consulta popular sobre la conformación de una constituyente que reformara la Constitución (la pregunta planteada fue “¿Aprueba usted que se convoque una Asamblea Constituyente con plenos poderes, para que transforme el marco institucional del Estado, y elabore una nueva Constitución?”) en el marco de un discurso contrario a los partidos políticos y a los represenantes en el Congreso (la “partidocracia”). La iniciativa presidencial fue respaldada por un amplio margen (78%) y abrió el camino a la conformación de una asamblea constituyente que deberá funcionar en el 2008 y aprobar una nueva Constitución[28]. La consulta popular actuó como plebiscito sobre la figura presidencial y como voto castigo a “la política” ecuatoriana.

En Chile, el presidente tiene la potestad de convocar a un plebiscito cuando existe desacuerdo con el Congreso en relación con un proyecto de

[28] Una de las intenciones del presidente Rafael Correa es incluir la revocatoria de mandato para el presidente y el vicepresidente y cambiar el sistema de representación en el Congreso en la nueva Constitución (entrevista a Rafael Correa, Diario *Clarín*, 21 de septiembre de 2007).

reforma constitucional[29]. El plebiscito se incorporó a la Constitución chilena en 1925, en el marco de dos cambios políticos centrales: la vuelta a un sistema presidencialista (al período que va de 1891 a 1925 la historiografía chilena le asigna el rótulo de "República Parlamentaria") y la separación de la Iglesia y el Estado. A partir de las elecciones de 1932 y hasta 1973, Chile eligió regularmente a los presidentes constitucionales. En las sucesivas reformas constitucionales no se registran modificaciones sustantivas en materia de democracia directa, siendo entonces la Constitución chilena una de las cartas magnas más restrictivas en este tema en el contexto latinoamericano. El último plebiscito en Chile fue convocado en 1989 en dictadura militar y en pleno proceso de acuerdo sobre la transición a la democracia. La mayoría de los ciudadanos (85,7%) aprobó el acuerdo alcanzado entre el Gobierno, la Concertación, RN y la UDI. No apoyaron la reforma el PC y el MIR y pequeñas agrupaciones de la extrema derecha, que llamaron a anular el voto (los votos nulos y blancos representaron un 6,1%).

Las iniciativas ciudadanas

En 1996 la Argentina reglamentó la iniciativa ciudadana, incluida por primera vez en la Constitución de 1994. La ley 24.747 fijó entonces un mínimo de 1,5% del padrón electoral que deberá representar por lo menos a seis distritos electorales, para presentar proyectos de ley ante el Congreso. Cuando la materia de la iniciativa sea de alcance regional el requisito del porcentual se cumplirá considerando únicamente el padrón electoral del total de las provincias que componen dicha región. Los ciudadanos deben presentar un proyecto de ley ante la Presidencia de la Cámara de Diputados, deberá remitirla a la Comisión de Asuntos Constitucionales y en el plazo de 20 días hábiles debe pronunciarse respecto de las cuestiones formales y en caso de aceptarla, la Cámara deberá tratar el tema dentro de los 12 meses. No pueden ser objeto de iniciativa los proyectos referidos a

[29] Concretamente la Constitución establece que "si el Presidente de la República rechazare totalmente un proyecto de reforma aprobado por ambas Cámaras y éstas insistieren en su totalidad por las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto, a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito". O "en caso de que las Cámaras no aprueben todas o algunas de las observaciones del presidente, no habrá reforma constitucional sobre los puntos en discrepancia, a menos que ambas cámaras insistieren por los dos tercios de sus miembros en ejercicio en la parte del proyecto aprobado por ellas. En este último caso, se devolverá al presidente la parte del proyecto que haya sido objeto de insistencia para su promulgación, salvo que éste consulte a la ciudadanía para que se pronuncie mediante un plebiscito, respecto de las cuestiones en desacuerdo".

reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuestos y materia penal. La propuesta debe estar redactada en términos claros, con su correspondiente exposición de motivos y descripción de los gastos y origen de los recursos previstos, acompañada por las firmas y datos de los promotores y acompañantes de la iniciativa.

Respecto de esta ley las críticas se han centrado en la dificultad para obtener las firmas requeridas (tanto por el número y la cantidad de distritos), como por el procedimiento en sí mismo (no hay posibilidad de adherirse vía Internet), las restricciones en materia presupuestaria, y en la ausencia de sanciones en caso que la Cámara de Diputados no se expida en el tiempo previsto (es decir, 12 meses). Por otra parte, la Constitución no contempla la iniciativa popular ni el veto popular (es decir, los ciudadanos no pueden convocar a un referendo o plebiscito para proponer una reforma o intentar derogar una ley), tampoco se contempla la revocatoria de mandato a nivel nacional. Muchas provincias argentinas han incorporado el derecho de iniciativa legislativa, aunque en general se excluye explícitamente la propuesta de reforma o enmienda constitucional (Buenos Aires, Chaco, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Salta, Santiago del Estero). Tan sólo en La Rioja y Tierra del Fuego los ciudadanos pueden promover una reforma o enmienda a la Constitución. En Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Mendoza, Misiones, San Juan, San Luis, Santa Fe y Tucumán las constituciones no contemplan la iniciativa legislativa. En cuanto al derecho de revocatoria, está contemplado en Chaco, Chubut, Ciudad de Buenos Aires, La Rioja y Tierra del Fuego (en esta última, el pedido de revocatoria debe ser aprobado por la legislatura). El derecho de iniciativa popular sólo es reconocido en la Ciudad de Buenos Aires y La Rioja, y sólo en el caso en que la legislatura no tratase una iniciativa legislativa en los plazos establecidos. Tampoco es frecuente el derecho de veto, contemplándose sólo en Córdoba, La Rioja y Río Negro. Sin embargo, varias de las provincias que no lo prevén a nivel provincial, sí lo hacen a nivel municipal. Tal es el caso de la iniciativa legislativa y la revocatoria en Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, La Rioja, Mendoza, Río Negro, San Juan. En Salta, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego sólo es obligatoria la inclusión del derecho de iniciativa. Las constituciones provinciales incorporan los mecanismos de democracia en diferentes momentos: algunas lo hacen muy tempranamente (Mendoza en 1934 y Santa Fe en 1921), otras en los 50's y la mayoría lo hace en el contexto del Pacto de Olivos (1993).

La iniciativa legislativa viene siendo utilizada por los argentinos desde el 2001: una ley fue aprobada ("contra el hambre más urgente") y una de ellas recibió de hecho media sanción (la ley contra las jubilaciones "de privilegio"). Otras propuestas fueron presentadas y están esperando su consideración por parte del Parlamento. En principio, es en la ciudad de Buenos Aires donde este tipo de iniciativas son mayoritariamente promovidas[30].

En Bolivia, a diferencia de la Argentina, los ciudadanos tienen el derecho a convocar a un referendo de carácter nacional y vinculante desde el 2004. Para ello se requiere el apoyo de por los menos el 6% de las firmas del padrón nacional electoral. Para temas que hacen exclusivamente al ámbito y competencias de un determinado departamento o de una determinada sección municipal, se adopta el referendo por iniciativa popular, apoyada por el 8% de inscriptos del total del padrón electoral de la circunscripción departamental y el 10% de inscriptos del padrón electoral de la sección municipal; requisitos que serán verificados por la Corte Departamental Electoral correspondiente. En cuanto a los temas, se excluyen los asuntos fiscales, la seguridad interna y externa, y la división política de la República. Por otra parte no pueden realizarse referendos durante los 120 días anteriores y posteriores a las elecciones nacionales o municipales, respectivamente. La resolución del referendo se adopta por mayoría simple de votos válidos de la respectiva circunscripción y tendrá validez si participa al menos el 50% del electorado.

Los antecedentes jurídicos de la inclusión de la iniciativa popular en Bolivia pueden rastrearse en varias leyes que habilitan la consulta, la participación y el control de la sociedad civil en el ámbito local (promoviendo la municipalización del país): la ley de Participación Popular (1994) y ley de Descentralización Administrativa (1995) y la ley del Diálogo Nacional (2000). Estos ordenamientos jurídicos fueron aprobados en un contexto donde la modernización del Estado y la descentralización aparecen asociadas, junto con la aplicación de políticas neoliberales. Las funciones que otrora cumplía el Estado nacional son reducidas y reordenadas territorialmente, promoviendo la eficacia y la eficiencia de los servicios estatales.

[30] Al respecto véase: www.iniciativapopular.org. Por su parte, la Fundación Blumberg presentó varios petitorios, acompañados por cientos de firmas, al Poder Legislativo, algunos de los cuales se transformaron en ley ("Juntar firmas, el método para ser oído", Diario *La Nación*, 4 de marzo de 2007).

Las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa bolivianas crearon las condiciones para el fortalecimiento municipal y para responder a las demandas, incluyendo nuevos actores y nuevas relaciones entre sociedad y Estado (Blanes, 1999). En particular, la Ley de Participación Popular impulsó: a) la ampliación de la base territorial del municipio; b) el reconocimiento jurídico formal por parte del Estado de las organizaciones existentes en la sociedad civil establecidas según criterios territoriales como interlocutores válidos en el ámbito local, reconociendo a sus representantes elegidos de acuerdo con "usos y costumbres"; c) la distribución de recursos económicos a todos los gobiernos municipales equitativamente según su número de habitantes; d) el otorgamiento a las organizaciones territoriales de base (OTB' s) el derecho de participar en la gestión local; e) la creación del *Comité de Vigilancia* como organización formada con los representantes de las OTB' s para controlar y acompañar al gobierno municipal y f) la transferencia a los gobiernos municipales de la infraestructura de salud, educación, microrriego y caminos vecinales, así como la responsabilidad de mantenerla y promover el desarrollo de los servicios (Moreno Morales, 1999). Por su parte, la Ley de Diálogo Nacional establece un mecanismo permanente por el cual el Gobierno consulta a las organizaciones sociales y a los gobiernos locales respecto de cómo invertir los fondos que surgen de la condonación de la deuda bilateral y multilateral del país[31].

Más allá de las intenciones políticas de quienes promovieron la aprobación de estas leyes y de las limitaciones financieras y técnicas que limitan su aplicación, estas reformas tienen un carácter democratizador, fomentan la participación ciudadana y fortalecen a los municipios. El contexto de inclusión de estas leyes, en particular a partir del 2000, estuvo signado por la presencia de protestas sociales con la masiva participación de ciudadanos que lograron en varias oportunidades los objetivos que se propusieron, obligando al Gobierno a dar marcha atrás por ejemplo con la privatización del agua en el 2000[32]. El 2 de julio de 2006 se realizó la primera

[31] El llamado "Diálogo Nacional", inaugurado con el gobierno de Banzer (1997) fue el primer proceso consultivo que buscó sentar las bases del modelo de crecimiento boliviano, con la participación de la sociedad civil y la comunidad internacional. En el 2001 se institucionaliza mediante una ley cuyos pilares son: aumentar las oportunidades de empleo y renta, desarrollar capacidades, aumentar las redes sociales de protección, promover la integración social) y varios temas transversales (igualdad de género, protección del medio ambiente, apoyo a las comunidades indígenas).
[32] Sobre la llamada "guerra del agua" en la que los campesinos se opusieron a la ley que promovía la privatización del uso del agua véase Peredo, Crespo y Fernández (2003).

consulta popular (con carácter vinculante) promovida por la ciudadanía: el "referendo autonómico". Fue el Comité Cívico de Santa Cruz, entidad que agrupa a sindicatos, empresarios y otras organizaciones civiles de la región, quien propuso su realización. Con una alta participación electoral (80%), la consulta sobre las autonomías departamentales recibió el voto en contra del 56% (mientras que el sí reunió el 42,4%) y confirmó la división entre el occidente y el oriente (en Santa Cruz, Arija, Beni y Pandó ganó el *sí*). El partido en el Gobierno (MAS) y en general las organizaciones indígenas promovieron el voto en contra de las autonomías, mientras que la agrupación ciudadana PODEMOS y otras organizaciones conformadas por empresarios se manifestaron a favor de las autonomías en cuatro departamentos. Aunque no fue un plebiscito sobre el gobierno de Evo Morales, este resultado electoral y la convocatoria a la Asamblea Constituyente que le siguió confirmaron que el MAS es la principal fuerza política en el país y el único partido con presencia nacional (Mayorga, 2007).

En Brasil se establece en la Constitución de 1988 y en la ley que la reglamenta (1998), que la iniciativa popular consiste en la presentación de un proyecto de ley, suscripto por un mínimo de 1% de le electorado nacional, distribuido en al menos cinco estados, con no menos del 3% en cada uno. Le compete a la Cámara de Diputados aceptarlo y la ley debe versar sobre un solo asunto[33]. Al igual que en la Argentina, la iniciativa es legislativa, es decir es un proceso para promover la aprobación de una ley. Como en ese último país, esta norma es cuestionada en Brasil por la cantidad de firmas requeridas (y también se han presentado propuestas de ley alternativas). El 1% a nivel nacional significan unos 1.151.841 electores y además, también hay lagunas en relación con la obligatoriedad y el plazo del Congreso Nacional para votar la iniciativa popular (Auad, 2005). La legislación no es clara respecto de si los ciudadanos pueden utilizar la iniciativa popular para proponer una reforma constitucional, aunque en principio parecería que no está prevista[34]. Como en otros países federales, varios estados del Brasil contemplan diversos mecanismos de democracia directa. Todos los estados brasileños contemplan el derecho de iniciativa legislativa. Amapá, Espiritu Santo, Maranhao, Pará, Parana, Paraíba, Piaui, Río de Janeiro, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, Tocatins y Sergipe lo incluyen (o deberán hacerlo) en las Leyes Orgánicas de los municipios. En el caso de Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahía, Ceará, Espíritu Santo,

[33] Sobre la interpretación de la ley que reglamente la iniciativa (Ley 9.7709/98) existen controversias (véase Lesqueves Galante, 2004 y Benaventes, 1991).
[34] Este tema también fue eje de debate entre juristas y políticos (Lesqeuves Galante, 2004).

Goiás, Minas Gerais, Paraíba, Pará, Pernambuco, Piauí, Río Grande del Sur; Roraima, San Pablo, Sergipe y Santa Catalina la iniciativa legislativa incluye el derecho a proponer enmiendas constitucionales. Las constituciones de Amapá, Ceará, Mato Grosso, Pará, Paraná, Sergipe y Río de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sud, Santa Catarina incluyen artículos específicos que establecen los mecanismos de iniciativa, referendo y plebiscito como formas de expresión de la soberanía popular, aunque sólo explicitan sus alcances y límites detalladamente en artículos específicos los de Mato Grosso, Pará, Río de Janeiro, Rio Grande do Sur y Sergipe. Contemplan la iniciativa popular las constituciones de Mato Grosso, Pará, Río do Janeiro, Rio Grande do Sur (sólo en caso de ser rechazada una iniciativa legislativa), Santa Catarina y São Pablo. La mayoría de estos mecanismos fueron aprobados entre 1989 y 1990. La Constitución brasileña también otorga a los ciudadanos la facultad de fiscalización: "cualquier ciudadano, partido político, asociación o sindicato es parte legítima para, en la forma de la ley, denunciar irregularidades o ilegalidades ante el Tribunal de Cuentas de la Unión [TCU pero se encuentra limitada a la facultad de denunciar las irregularidades detectadas ante el TCU". En Brasil, la sociedad civil (liderada por la Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, la Ordem dos Advogados do Brasil y la Associação de Juízes para a Democracia) promovió con éxito la aprobación del primer proyecto de ley promovido por iniciativa popular (a través de la recolección de firmas). La ley 9.840 fue aprobada en el Parlamento y establece castigos para "el candidato que dé, ofrezca, prometa o entregue al elector, con el objetivo de obtener su voto, bienes o ventajas personales de cualquier naturaleza, incluyendo un trabajo o posición pública, desde el registro de la candidatura hasta el día de la elección". También se promovieron consultas pero de carácter informal, como la de 2000, en la que se preguntó a los brasileños acerca del acuerdo del Gobierno con el Fondo Monetario Internacional.

Chile no contempla ningún tipo de iniciativa ciudadana a nivel nacional aunque existen varias organizaciones y actores políticos que promueven la incorporación de los mecanismos de participación directa de la ciudadanía, y se han presentado varias propuestas de ley que habilitaría la iniciativa popular de la ley[35]. Una de las conclusiones del informe "Más Democracia" (FLACSO, 2005) es que sería necesario "establecer nuevas modalidades de iniciativa y control ciudadano sobre la representación y el ejercicio del poder representativo" (:99). A nivel local, la Ley Orgánica

[35] Una de las organizaciones es el "Movimiento por la consulta y derechos ciudadanos".En cuanto a las propuestas que se presentaron, véase Ramírez Arrayás (2007).

Constitucional de Municipalidades (2002) incluyó la consulta popular ("plebiscito") tanto por iniciativa del alcalde (con acuerdo del consejo), del mismo consejo (por dos tercios) y de los ciudadanos (por firma de al menos el 10% de los ciudadanos)[36].

Por el contrario, Colombia es una de las constituciones más inclusivas en materia de mecanismos de democracia directa, aunque con una utilización muy limitada de sus instrumentos. A través de la Constitución de 1991 se promovió una amplia reforma política que, entre otros aspectos, impulsó el proceso de descentralización (que se había iniciado en la década del ochenta) a partir de la ampliación de las autonomías regionales y el aumento de la participación ciudadana con la inclusión de la iniciativa popular y legislativa, el referendo, el plebiscito, el cabildo abierto[37]. La inclusión de los mecanismos de democracia directa y en particular la ley que la reglamenta (Ley 134, aprobada en 1994) fueron producto de la participación en una mesa de dialogo de una gran cantidad de organizaciones y redes de organizaciones civiles, quienes propusieron a los organismos públicos competentes un proyecto de ley para su estudio y revisión. Los colombianos pueden tanto proponer la aprobación como la derogación de una ley. Para que una iniciativa popular de acto legislativo, de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local sea presentada ante la respectiva corporación pública, deben apoyarla el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscriptos en el censo electoral correspondiente. Para promover el veto popular, se requiere la firma de un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral (la ley se deroga si así lo determina la mitad más uno de los votantes que concurran al acto de consulta, siempre y cuando participe en éste una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral). No pueden ser derogadas las leyes que se refieran a tratados internacionales, al presupuesto, ni de las referentes a materias fiscales o tributarias. Los ciudadanos pueden, también, promover la reforma de la Constitución mediante referendo. La ley también contempla la revo-

[36] Sobre las distintas propuestas para ampliar los mecanismos de democracia directa que se están discutiendo en Chile, véase Ramírez Arrayás (2007).
[37] Sobre el proceso de descentralización véase Moncayo Jiménez (2002). En cuanto a las modificaciones a la constitución colombiana en materia de participación ciudadana son –según Carlo Lleras de la Fuente– la base fundamental de la reforma constitucional de 1991: una medida para aumentar el poder de los ciudadanos en contra de los viejos caciques políticos y una forma de control de la corrupción, "de ella depende el cambio de la sociedad y de este régimen político que lleva a la corrupción de país, y seguirá llevándolo, si no tenemos un mecanismo de control de los propios ciudadanos sobre las actividades de la administración y del manejo del Estado" (1994:155).

catoria de mandato: un número de ciudadanos no inferior el 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario, podrá solicitar la convocatoria a la votación para la revocatoria del mandato de un gobernador o un alcalde (sólo podrán solicitar la revocatoria quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente). La revocatoria del mandato procederá siempre y cuando haya transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario. A pesar de la amplitud legal, los colombianos sólo han utilizado las consultas populares "informales": el 26 de octubre de 1997, la REDEPAZ (Red Nacional de Iniciativas Ciudadanas contra la Guerra y por la Paz), UNICEF y País Libre, promovió una consulta que si bien fue aprobada (habría obtenido 10 millones de votos), no tuvo resultados concretos (más allá de la exclusión del servicio militar a los menores de 18 años, uno de los puntos solicitados), aunque fortaleció la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil (convocada por la Comisión de Conciliación Nacional y el Episcopado colombiano). Desde mayo de 2007 el Comité Nacional de Defensa del Agua y de la Vida (CNDV), promueve un referendo para consagrar en la constitución el acceso al agua potable como un derecho fundamental, con un mínimo vital gratuito; la prestación del servicio en forma exclusiva e indelegable por parte del Estado y acueductos comunitarios, sin ánimo de lucro, incorporando en ambos casos la participación ciudadana, el control social y la transparencia, y finalmente la especial y efectiva protección de los ecosistemas estratégicos para el ciclo hidrológico. La iniciativa logró cumplir el primer paso (recolección del 0,5 % de firmas del total de inscriptos en el padrón electoral), una vez que la Registraduria Nacional del Estado Civil certifique la validez de las firmas, las entidades no gubernamentales deberán obtener el respaldo del 5% de los ciudadanos (unas 1.500.000 personas) en un plazo de 6 meses. En caso de cumplir con este requisito, el congreso legislativo convocará a un referendo nacional para que el electorado adopte o rechace la propuesta (Ley 134).

En Ecuador (desde la Constitución de 1979) se prevé que los ciudadanos (8% del padrón) puedan solicitar que se convoque a una consulta popular sobre temas de "trascendental importancia para el país". Asimismo, el 20% de los electores puede realizar la misma petición en su respectiva circunscripción. No podrán ser objeto de consulta las materias relacionadas con el sistema tributario. Los ecuatorianos también tienen la potestad de presentar proyectos de ley (cuarta parte del uno por ciento de los inscriptos en el padrón), sobre cualquier tema que no refiera a cuestiones

penales ni cuya iniciativa corresponda exclusivamente al presidente. La revocatoria de mandato también está prevista en la Constitución de Ecuador, y es aplicable a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección. La iniciativa la puede ejercer un número de ciudadanos que represente al menos el 30% de los empadronados en la respectiva circunscripción electoral. Ninguno de estos mecanismos ha sido utilizado por la ciudadanía a nivel nacional a pesar del muy alto nivel de movilización popular en Ecuador (hubieron varias consultas no vinculantes a nivel provincial[38]). Quizá la escasa institucionalización de la política ecuatoriana constituya una de las razones de ello sumado a la alta fragmentación que en muchos casos combina explosión social y anomia.

En el caso de Paraguay (1992) los electores tienen el derecho a proponer al Congreso proyectos de ley. Para ello deben presentar un texto articulado, con su correspondiente exposición de motivos y firmado por lo menos por el 2% de los electores inscriptos en el Registro Cívico. No pueden ser objeto de iniciativa las cuestiones relativas a la legislación departamental o municipal, a la aprobación de tratados y acuerdos internacionales, cuestiones relativas a la propiedad, la defensa nacional, el sistema bancario y monetario y al presupuesto general. Si bien la Constitución prevé que treinta mil electores pueden solicitar la reforma de la carta magna, la ley no lo reglamenta (1996).

En el Perú (1993) los ciudadanos tienen derecho a la iniciativa legislativa (un número de ciudadanos equivalente al 0,3% de la población electoral pueden promover un proyecto de ley ante el Congreso). El Congreso debe dictaminar y votar el proyecto en un plazo de 90 días. Un proyecto de ley que es rechazado en el Congreso puede ser sometido a referendo, siempre y cuando haya contado con el apoyo de no menos de dos quintos de los votos de sus miembros. Los peruanos también pueden promover una reforma constitucional (aunque no en materias relativas a derechos humanos, asuntos tributarios y tratados internacionales). Al igual que en la iniciativa legislativa, se deben presentar la firma de al menos el 0,3% de los votantes. La ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos

[38] Durante la administración de Gustavo Novoa se realizaron 5 consultas no vinculantes de carácter regional, en todas ellas la decisión de autonomía y adminstración de recursos propios fue aprobada de manera abrumadora por los ciudadanos respectivos, pero el Congreso no las transformó en Ley. En Manabí se planteó una consulta en el 2000 (presidencia de Mahuad) con idéntico resultado ("Congreso Nacional ha ignorado mandatos de consultas populares", *El Diario*, 22 de abril de 2007).

(1994) consagra el derecho a la revocatoria de alcaldes y regidores, autoridades regionales y magistrados que provengan de elección popular. La consulta se lleva a cabo si el 25% de los electores respectivos presenta la solicitud. La revocación se produce con la votación aprobatoria de la mitad más uno de los electores. Por último, la ley prevé también que los ciudadanos convoquen a una consulta popular con un 10% de firmas.

Los ciudadanos peruanos han promovido en varias oportunidades la iniciativa legislativa (como resultado se aprobaron 4 leyes y se rechazaron 2) y también ejercieron con éxito el derecho a la revocatoria y remoción de autoridades a nivel local. Las iniciativas legislativas aprobadas fueron: la ley N° 28244 que excluyó a la empresa PetroPerú de la lista de empresas a privatizar (y además la autorizó a negociar contratos con PERUPETRO para la exploración y explotación del recurso) aprobada el 2 de junio de 2004 (la iniciativa fue presentada en el 2001); la N° 28278 Ley de Radio y Televisión (23 de junio de 2004), que prohibió que la radio y la televisión sean objeto de monopolio por parte del Estado o de particulares y obligó a los titulares de servicios de radiodifusión a establecer una producción nacional minima del 30% de su programación, entre otras cuestiones. El 13 de febrero del 2002 se aprobó la ley N°27677 que resolvió que el uso de los recursos provenientes de la liquidación del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) fueran utilizados por el Ministerio de Economía y Finanzas para financiar la construcción de viviendas de interés social. Por último, la ley N° 27396, aprobada el 14 de diciembre de 2000, evitó la privatización de los puertos y declaró la intangibilidad de la infraestructura portuaria (hasta que se aprobara una nueva ley de Puertos).[39]

En Uruguay (1967) el 25% de los inscriptos habilitados para votar puede interponer, dentro del año de su promulgación el recurso de referendo contra las leyes. Estos institutos no son aplicables en leyes que establezcan tributos, ni cuando la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo. Los uruguayos también pueden proponer una reforma constitucional (con el 10% de la firma de los ciudadanos) que deberá ser sometida a consulta popular, simultáneamente con las elecciones. En 1989, ante el primer referendo contra las leyes (utilizado como recurso para intentar infructuosamente derogar la ley que consagró la amnistía a los militares acusados de violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura militar) se reglamentó su uso. La reglamentación se realizó en el contexto mismo de

[39] http://www.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/petroperu/PROYECTO_LEY_2879.pdf

debate en torno del tema de la "amnistía" y por lo tanto su discusión estuvo teñida por dicha controversia política (aunque los efectos de esta reglamentación operaron para los recursos que se plantearon con posterioridad al referendo de 1989)[40]. Luego de esta reglamentación, la ley sufrió varias modificaciones, la última en el 2000. En esa oportunidad la Ley Nº 17.244 (sin perjuicio de lo establecido, es decir de la posibilidad de que el 25% de los ciudadanos interponga un recurso) dispuso que podrían promover la interposición del recurso de veto contra una ley mediante la comparecencia de un número no inferior al 2% de los inscriptos habilitados para votar, dentro de los ciento cincuenta días contados desde el siguiente al de la promulgación de la ley. Si votan a favor de la realización del recurso al menos el 25% de los habilitados, se convoca a una consulta popular para ratificar o derogar la ley en cuestión. En definitiva, los uruguayos pueden proponer una reforma constitucional que deberá ser puesta a consideración de la ciudadanía y promover mediante un referendo la derogación parcial o total de una ley. También está contemplada la iniciativa popular ante el Poder Legislativo por el 25% de los habilitados para votar. Este recurso tiene las mismas limitaciones que las establecidas para la iniciativa en materia de reforma constitucional y nunca fue utilizado. A nivel municipal también está previsto el referendo contra los decretos de las Juntas Departamentales (veto popular) y la iniciativa ante los órganos del Gobierno Departamental en asuntos de dicha jurisdicción. Como analizamos en otros trabajos (Lissidini, 2001), los uruguayos vienen utilizando los mecanismos de ejercicio de la democracia directa desde 1917, sin embargo, a partir de 1989 comienza una nueva etapa caracterizada por la participación de los ciudadanos que intentan tanto derogar leyes aprobadas por el Parlamento ("referendo"), como proponer reformas constitucionales (que deben ser sometidas a consulta popular, "plebiscito"). La última experiencia fue promovida por la Comisión Nacional de Defensa del Agua y la Vida que logró que se declarara el acceso al agua potable y al saneamiento como derechos humanos fundamentales, y que se prohibiera la privatizción de dichos servicios. La iniciativa de reforma constitucional fue respaldada por el 65% de los votantes en octubre de 2004.

[40] Uno de los autores de dicha reglamentación expresaba en la discusión parlamentaria el ambiente de ese momento: "Desde que se votó la Ley de Caducidad se ha dado una división del país, que no fue propiciada por nosotros, que tuvimos que pasar por el trago amargo de votarla. (...) Parecería que desde que se votó la Ley de Caducidad, el país está dividido en dos bandos: los justos, los que saben defender los valores de la justicia, que son los enemigos de la Ley de Caducidad, y los réprobos, que somos partidarios de los militares o, mejor dicho, de los excesos que éstos cometieron durante la dictadura" (*Cámara de Senadores,* Senador Gonzalo Aguirre, discusión sobre la Ley Nº16.017, 4 de enero de 1989: 58)

Como ya mencionamos, la Constitución de Venezuela (1999) incluye varios mecanismos de democracia directa. Los venezolanos pueden convocar a un referendo consultivo en materia de "especial trascendencia nacional" si así lo solicita un numero no menor al 10% de los electores (a nivel nacional o local). El referendo contra leyes o decretos que dicte el presidente puede ser solicitado por el 10% de los electores. Para que sea válido el referendo abrogatorio debe participar el 40% de los electores inscriptos en el registro civil y electoral. No podrán ser sometidas a referendo abrogatorio las leyes de presupuesto, las relativas a impuestos, crédito público y amnistía, así como aquellas que protejan, garanticen o desarrollen los derechos humanos y las que aprueben tratados internacionales. La constitución también habilita la revocatoria de todos los cargos y magistraturas de elección popular, por un número no menor al 20% de electores inscriptos en la correspondiente circunscripción. La revocación será efectiva cuando igual o mayor cantidad de ciudadanos que eligieron al funcionario hubieren votado a favor de la revocatoria y siempre que haya concurrido al referendo un número igual o superior al veinticinco por ciento de los electores. Los venezolanos tienen derecho a la iniciativa legislativa y popular. Los ciudadanos (0,1%) pueden proponer una ley al congreso que de no discutirse en el período de sesiones ordinarias siguiente al que se haya presentado, se somete a referendo aprobatorio. También puede promover una reforma constitucional si así la solicita un número no menor al 15% de los electores inscriptos. La única iniciativa ciudadana que se transformó en referendo fue el intento por revocar el mandato de Chávez. Como analizamos en detalle en otro trabajo (Lissidini, 2008), luego de que se juntaran las firmas requeridas (y de un largo proceso de marchas y contramarchas que se originó en el 2002) el 15 de diciembre del 2004 se consultó a la población sobre la continuidad de Chávez como presidente (la pregunta fue "¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual período presidencial?"). El 40,6% apoyó la destitución de Chávez frente al 59% que se manifestó en contra. El resultado reprodujo y profundizó las profundas diferencias que dividen a la ciudadanía en torno del presidente. A pesar de que la OEA avaló el referendo (Resolución 869) y que el Centro Carter reconoció la legalidad del proceso, la oposición no aceptó la derrota. Por su parte, Chávez no hizo ningún esfuerzo por acercar posiciones.

Democracia directa: más delegación y más participación

El análisis de las reformas constitucionales demuestra que la mayoría de las constituciones de América del Sur incorporaron o ampliaron los mecanismos de democracia directa durante la década del noventa (con la excepción de Chile y Uruguay). Respecto de las coyunturas sociales en donde se aprueban los mecanismos (cuadro 2), hay países que se caracterizan por una extrema conflictividad social (Bolivia y Ecuador) y otros por una escasa movilización social (la Argentina y Perú). Algunos contextos registran una alta inestabilidad institucional (Ecuador y Perú), otros media (la Argentina, Bolivia y Venezuela) y baja (Colombia). En todos los casos, aunque en diferentes grados, ha habido una cierta descomposición del Estado y deslegitimación de los representantes. Los partidos políticos han perdido centralidad, cuando no han colapsado (como en Perú y en Venezuela), y han surgido *outsiders* que prometen mayor participación ciudadana directa a costa del poder legislativo (como Chávez en Venezuela y Correa en Ecuador).

En cuanto a quienes promueven la inclusión constitucional, Bolivia es el único país en donde claramente la inclusión de la democracia directa fue producto de una demanda social. En Colombia, hubo algunas peticiones al respecto, auque en menor medida. En ambos casos las reformas pretenden, en principio, canalizar el descontento y la motivación política hacia una participación política más allá del voto electoral, pero dentro de los marcos institucionales. Las reformas mencionadas tratan (en diferente grado) de mejorar la calidad de la democracia, corrigiendo los mecanismos de democracia representativa e incluyendo institutos de democracia directa y de participación y control de parte de los ciudadanos y grupos sociales (por ejemplo a través de la inclusión del *ombudsman, advocacy democracy*). Es decir, se busca rediseñar el proceso democrático y de modificar la relación entre los ciudadanos y sus representantes (tal como lo plantean Cain, Dalton y Scarrow, 2003).

En los demás países (en particular en Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela) no se hallaron indicios de demandas sociales y cabe plantear la hipótesis de que las reformas buscan centralmente reforzar la delegación de las decisiones en el Poder Ejecutivo (sorteando al Legislativo) y promover una relación directa del presidente con los ciudadanos (a costa de los partidos políticos y otros mecanismos de representación e intermediación). La mayoría de estos países son inestables y han sido gobernados por *outsiders*.

Si a este contexto se le suma la presencia de demandas que toman forma de estallidos y violencia social, que los partidos políticos no logran representar y canalizan, como es el caso de Ecuador, el peligro de un uso plebisitario de las consultas aumenta. Lo mismo sucede en países con poderes ejecutivos fuertes, como es el caso de Venezuela (una sociedad además muy polarizada en torno de la figura del presidente Chávez). O en Paraguay, con una historia política atravesada por el dominio del Partido Colorado, el autoritarismo y la opresión política.

Sin embargo, las intenciones políticas de quienes promueven la aprobación de los mecanismos nada nos dice respecto de los usos y efectos de los mismos. Aun en contextos dictatoriales, como fue el de Uruguay en 1980 y Chile 1988, los ciudadanos pueden oponerse al proyecto propuesto por los presidentes. Asimismo, los ciudadanos pueden utilizar estas herramientas para intentar impugnar medidas impopulares tomadas por gobiernos democráticos (Uruguay ha tenido varias experiencias de este tipo) o tratar de revocar a las autoridades electas (como fue el caso de Chávez en Venezuela o de diversos alcaldes en Perú).

Respecto de los instrumentos que se incorporan hay una importante diversidad. Mientras que hay países que aprobaron varios mecanismos en una misma reforma (otorgándole al mismo tiempo más potestades al Ejecutivo y a los ciudadanos) como son los casos de Venezuela y Colombia, otros incluyeron una normativa más restrictiva, como la Argentina, Brasil y Perú (cuadro 1). En Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Venezuela, los presidentes pueden convocar a consultas populares con efectos vinculantes (en la Argentina, la consulta no es vinculante). En Bolivia y Ecuador, los ciudadanos pueden convocar a un referendo; en Uruguay tienen la potestad de promover una reforma constitucional (que debe ser sometida a consulta popular para su ratificación o rechazo). Los ciudadanos de la Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela tienen la posibilidad de promover una iniciativa legislativa. El referendo abrogatorio o veto popular es un recurso de los ciudadanos que buscan derogar leyes aprobadas por el Parlamento. En Colombia, Uruguay y Venezuela existe este instrumento, pero sólo Uruguay lo ha utilizado con diferentes resultados (en 1989, 1994 y 2003).

Por último, el referendo revocatorio es una herramienta que habilita a los ciudadanos a revocar el mandato de aquellas personas elegidas por voto popular (un instrumento similar al "impeachment" pero ejercido por

los ciudadanos). De los países que estamos presentando, sólo Venezuela contempla la revocatoria del presidente (y de todos los cargos electos). A nivel local, está previsto en algunas provincias argentinas, en Colombia, en Ecuador, Perú y Venezuela.

Respecto al ejercicio de la democracia directa a partir de la década del noventa, ya sea porque la consulta era obligatoria (para ratificar reformas constitucionales) o por voluntad de los poderes ejecutivos, lo cierto es que al menos en: Bolivia (2004), Brasil (1993 y 2005), Colombia (2003), Ecuador (1994, 1995, 1997, 2006 y 2007), Perú (1993), Uruguay (tres veces en 1994, 1996, dos veces en 1999 y en el 2004); en Venezuela (dos veces en 1999, 2000, 2002 y 2007) los ciudadanos fueron consultados. Por su parte, la iniciativa ciudadana (popular y legislativa) estuvo presente en la Argentina (2002), Brasil (1999), Bolivia (2006), Perú (2000, 2002 y 2004), Uruguay (1992 y 2003) y Venezuela (2004). (Véase Cuadro 3.)

En definitiva, los mecanismos de democracia directa se revelan como herramientas políticas que pueden promover tanto la participación y el involucramiento de los ciudadanos en la cosa pública, como la expansión de la influencia de los poderes ejecutivos, a costa de los instrumentos de representación (como los partidos políticos) y por lo tanto, fomentar la delegación. Los instrumentos, además, pueden ser proactivos o reactivos (es decir, pueden promover la aprobación de leyes o reformas constitucionales o derogar las existentes).

Las ambigüedades del ejercicio de la democracia directa en estos países son inseparables de las tensiones y problemas de la política en Latinoamérica. El análisis del caso uruguayo ilustra que el ejercicio de la democracia directa contribuyó a dinamizar la política y poner freno a leyes que promovía la privatización de empresas y servicios. Por el contrario, en Venezuela, las consultas populares reforzaron al presidente en funciones y no resolvieron la polarización social preexistente, aun cuando fue ejercida por los ciudadanos.

El aumento de la inclusión, el debate y el ejercicio de la democracia directa muestran que es probable que su uso se intensifique y se extienda en el tiempo. Tanto los presidentes como los ciudadanos seguirán utilizando los mecanismos de democracia directa con el objetivo de influir en el diseño de políticas y en general en la política. Es esperable, además, un

aumento de iniciativas ciudadanas y gubernamentales a nivel local (al igual que en los países “desarrollados”).

La convocatoria presidencial del 7 de octubre en Costa Rica a propósito del acuerdo con el Fondo Monetario, las propuestas de referendos del MAS en Bolivia acerca de algunos artículos sobre los que no hay acuerdo en la Asamblea Constituyente, la obligatoriedad de la consulta popular ante una nueva reforma constitucional en Venezuela, las diversas iniciativas populares y legislativas a nivel local (en la Argentina los habitantes de Esquel continúan planteando iniciativas legislativas para evitar explotación minera a cielo abierto[41] y lo mismo hacen los de Córdoba respecto de la administración del agua), confirman esta tendencia. Cabe esperar, entonces, mayor participación ciudadana y también más delegación política.

[41] http://www.noalamina.org/

Cuadros

Cuadro 1: La democracia directa en las constituciones de América del Sur

	ARGENTINA 1994	BOLIVIA 2004	BRASIL 1988	CHILE 1989	COLOMBIA 1991	ECUADOR 1998	PARAGUAY 1994	PERÚ 1993	URUGUAY 1967	VENEZUELA 1999
Consulta obligatoria	No	No	Sí, cuando se modifican la organización política-administrativa del país.	No	Sólo en los casos de formación de nuevos departamentos, vinculación de municipios a áreas metropolitanas, ingreso de un municipio en una provincia ya constituida.	Sí, cuando el Congreso califique como urgente un proyecto presentado por el presidente o cuando el Congreso no haya aprobado o rechazado proyectos propuestos por un número de diputados equivalente al 20%	No	Sí, para ratificar una reforma constitucional, salvo que la propuesta sea aprobada en el congreso por dos legislaturas sucesivas	Sí, para rechazar o refrendar cualquier reforma constitucional.	Sí, para rechazar o refrendar cualquier reforma constitucional

	ARGENTINA 1994	BOLIVIA 2004	BRASIL 1988	CHILE 1989	COLOMBIA 1991	ECUADOR 1998	PARAGUAY 1994	PERÚ 1993	URUGUAY 1967	VENEZUELA 1999
Potestades del Poder Ejecutivo o presidente	Consulta popular no vinculante	Consulta popular vinculante	No	Consulta popular vinculante en caso de discrepancias con el Congreso respecto de una reforma constitucional	Consulta popular vinculante (con acuerdo de los ministros y del Senado)	Consulta popular vinculante	Consulta popular vinculante y no vinculante (previa autorización del Congreso)	No	No	Consulta popular vinculante y no vinculante Referendo abrogatorio.
Potestades del Poder Legislativo o Congreso	Consulta popular vinculante y no vinculante.	Consulta popular vinculante, dos tercios de los miembros presentes en el Congreso.	El Congreso tiene la potestad exclusiva de "autorizar el referendo y de convocar a plebiscito" con el voto de un tercio de los miembros de cualquiera de las Cámaras.	No	No	Consulta popular vinculante, con el voto de 5 senadores o 10 diputados. El Congreso tiene la potestad exclusiva para autorizar consultas populares	Consulta popular vinculante y no vinculante	No	(La Asamblea General, puede formular proyectos de reforma constitucional que deberán ser sometidos decisión plebiscitaria)[1]	Referendo consultivo y referendo vinculante
Potestades de los ciudadanos 1) Iniciativa legislativa (ante el Parlamento)	Iniciativa legislativa (1,5% del padrón electoral.	Iniciativa legislativa (no reglamentada)	Iniciativa legislativa ante la Cámara de Diputados (1% del electorado, distribuido en al menos cinco estados, con un mínimo de 0,3% de electores en cada uno)	No está previsto ningún mecanismo a nivel nacional	Iniciativa legislativa (5% del censo)	Iniciativa legislativa (cuarta parte del 1% de aquellas inscritas en el padrón electoral) y de reforma constitucional (1% del padrón)	Iniciativa legislativa ante el Congreso, con el 2% de los inscriptos en el Registro Cívico. Para proponer reformas o enmiendas a la Constitución, deben presentarse 30.000 firmas.	Iniciativa legislativa, para reforma constitucional, con 0,3% del padrón.	Iniciativa legislativa, con 25% del Registro Cívico. Para propuestas de reforma constitucional se requiere un 10% del Registro Cívico	Iniciativa legislativa, 0,1% de los inscriptos en el registro. Iniciativa de reforma constitucio-nal15% de los electores inscriptos.

[1] En Uruguay todas las reformas constitucionales deben ser ratificadas por los ciudadanos mediante consulta popular vinculante.

2) Iniciativa popular	No	Referendo nacional por el 6% del padrón electoral. Se excluye el mecanismo del referéndum a los asuntos fiscales, la seguridad interna y externa, y la división política de la República	No	A nivel municipal, consulta popular vinculante con el 10% de las firmas de los inscriptos	No	Consulta Popular vinculante, con las firmas del 8 % del padrón	No	No	No	No
3) Revoca-toria de mandato	No está previsto a nivel nacional pero si en algunas provincias)	NO	No	No	Sí. La consulta se lleva adelante si se presentan las firmas del 40% de los votos obtenidos por el mandatario, y no antes de un año de su elección	Sí, para Alcaldes, prefectos y diputados. La consulta se lleva adelante si el 30% del padrón correspondiente al momento de la elección lo solicita.	No	Sí, revocatoria de autoridades, la realización de la consulta requiere el 25% de las firmas del circuito correspondiente	No	Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. La iniciativa la debe presentar un número no menor del 20% de los electores
4) Veto popular (referendo contra leyes)	No	No	No	No	Referendo abrogatorio, con 10% del censo	No	No	No	Referendo abrogatorio por dos vías: 25 % (de las firmas de los habilitados para votar o si concurren en ese % a adherir al acto de adhesión al referendo, en este caso se requiere el 2% de firmas para convocar al acto) (también a nivel municipal)	Referendo abrogatorio (a solicitud de la menos el 10% de los ciudadanos)

Cuadro 2: Los contextos sociopolíticos de las reformas constitucionales de los noventa

	Argentina 1994	**Bolivia 2004**	**Brasil 1988**	**Colombia 1991**	**Ecuador 1998**	**Paraguay 1993**	**Perú 1993**	**Venezuela 1999**
Sistema de partidos[1] **Resultados electorales** (en elecciones presidenciales simultáneas o cercanas en el tiempo, en porcentaje)	Multipartidista moderado[2] Elecciones 1995: PJ 47,4 UCR 16,6 FREPASO 27,83	Multipartidista moderado, surgimiento de nuevos grupos políticos[3] Elecciones 2002 MNR 22.46 (1ª vuelta) 84 (2ª vuelta) MAS 20.94 (1ª vuelta) 43 (2ª vuelta) NFR 20 (1ª vuelta)	Multipartidista extremo[4] Elecciones 1989 PRN 30,5 (1ª vuelta) 53,03 (2ª) PT 17,2 (1ª vuelta) 46,97 (2ª) PDT 16,51 PSDB	Bipartidismo. (fragmentado)[5] Elecciones 1990 PL 60.43 MSN (incluye al PCC) 23.71	Multipartidista fragmentado (partidos de carácter subnacional)[6] Elecciones 1998 DP 35.3 (1ª vuelta) 51,3 (2ª vuelta) PRE 26.9 (1ª vuelta) 48,7 (2ª vuelta) ID 15.9	Bipartidismo (alta fragmentación)[7] Elecciones 1993: ANR 39.91 PLRA 32.13 AEN 23.14 (estas elecciones fueron denunciadas como fraudulentas)	Colapso del sistema de partidos, Multipartidista.[8] Elecciones 1990 FREDEMO 27,6 (1ª vuelta) 33,9 (2ª vuelta) CAMBIO 90 24.7 (1ª vuelta) 56.5 (2ª vuelta) PAP 19.2 IU 7	Colapso del bipartidismo[9] Elecciones 1998 MVR-MAS-PT-PCV y otros 48.11 PRVZL-AD-COPEI-PQAC 39,97

[1] Esta caracterización es meramente descriptiva, simplemente se cuentan la cantidad de partidos que tienen cierta presencia electoral, no se pretende entrar en el debate sobre el tipo de sistema de partido.
[2] Partido Justicialista, Unión Cívica Radical y Frente para un País Solidario.
[3] Movimiento Nacional Revolucionario, Movimiento al Socialismo, Nueva Fuerza Republicana, Movimiento Indígena Pachacuti.
[4] Partido da Reconstrução Nacional, Partido da Trabajadores, Partido Democrático Trabalhista, Partido da Social Democracia Brasileña.
[5] Partido Liberal y Partido Conservador Colombiano.
[6] Partido Democracia Popular - Unión Demócrata Cristiana (DP-UDC), Partido Izquierda Democrática (ID) Partido Demócrata (PD), Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE).
[7] Asociación Nac. Republicana -Partido Colorado y Partido Liberal Radical Auténtico.
[8] Partido Aprista Peruano (PAP), Unión por el Perú, Cambio 90 (grupo político fundado por Alberto Fujimori). FREDEMO (Frente Democrático, coalición de Acción Popular y PPC), Partido Popular Cristiano (PPC) Izquierda Unida (IU).
[9] Acción Democrática (AD), Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI) Movimiento V República, Movimiento al Socialismo, Partido Comunista de Venezuela, La Causa "R".

Resultados electorales Alternancia / no alternancia del partido en el gobierno	No alternancia Reelección del presidente Carlos Menem, (Partido Justicialista)	Alternancia. Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (Movimiento Nacional Revolucionario)	Alternancia. Presidente Fernando Collor de Melo (Partido da Reconstrução Nacional)	No alternancia. Presidente César Gaviria (Partido Liberal)	Alternancia. Presidente Jamil Mahuad Witt (Partido Democracia Popular)	No alternancia. Presidente Juan Carlos Wasmosy (Asociación Nacional Republicana - Partido Colorado)	Alternancia. Presidente Alberto Fujimori (CAMBIO 90)	Alternancia. Presidente Hugo Chávez (MVR-MAS-PPT-PCV y otros)
Protesta social anti-gubernamental (alta/media/baja)[1]	Baja A partir de segunda mitad de la década del noventa las movilizaciones adquieren protagonismo y en el 2001 se producen una serie de estallidos sociales.	Alta Diversas movilizaciones, en especial a partir del 2000: la "guerra del agua" (contra la privatización, Cochabamba, 2000); los bloqueos campesinos" (Chapare, Cochabamba, y Achacachi, La Paz, 2000); "febrero negro" (La Paz y El Alto, 2003): "octubre negro" (La Paz y El Alto, 2003)	Media. En la década del ochenta movilizaciones a favor de las elecciones directas y más adelante contra del Plan Cruzado. En la década del noventa contra el gobierno de Collor, a favor del *impeachment*. Movilizaciones campesinas. En particular de los Sin Tierra (MST), Movimiento Sindical de los Trabajadores Rurales (MSTR) y la Confederación Nacional de los Trabajadores de la Agricultura (Contag). (*Grito de Tierra Brasil 1996*)	Media. Movilizaciones estudiantiles (con apoyo de diversos sectores sociales) por una reforma constitucional ("Movimiento por la séptima papeleta").	Alta. Movilizaciones sociales y en particular indígenas y campesinas a favor de la cesación de Bucarán y más adelante por la conformación de una Asamblea Nacional que reformara la Constitución. Movilizaciones indígenas contra los ajustes económicos	Media Comienzan las movilizaciones de campesinos, y la reorganización de los sindicatos	Baja Aunque a partir de mediados de la década del noventa, crece en intensidad	Media. Se registraron paros, huelgas y principalmente cierres de circulación (o "cortes de ruta") Uno de los actores centrales de las protestas fueron los estudiantes y los sindicatos de trabajadores que promovieron huelgas y paros (en particular en el 2000).

[1] La calificación de alta, moderada y baja es relativa al país al que se refiere y obviamente no pretende ser una medida "exacta" sino una aproximación.

Nuevos actores sociales y políticos	Comienzan a surgir grupos autodenominados piqueteros compuestos mayoritariamente por desocupados que utilizan el piquete (corte de ruta) para demandar fuentes de empleo, planes de trabajo y alimentos. Se crea el FREPASO (coalición de sectores escindidos del peronismo y de los partidos socialistas)	Adquieren protagonismo los líderes indígenas y campesinos. En particular Evo Morales (MAS), Felipe Quispe (MIP). Surgen los partidos: Conciencia de Patria (CONDEPA), que se funda en 1988 y desaparece en el 2002; Unidad Cívica Solidaridad (UCS), que se funda en 1989; y Nueva Fuerza Republicana (NFR), que se funda en 1996 y en las elecciones generales de 2002 obtuvo el tercer lugar	Creciente protagonismo del de los movimientos campesinos, en particular de los "sin tierra". Crecimiento electoral del PT	Crecimiento de los partidos políticos no tradicionales: Nueva Fuerza Democrática (NFD); Alianza Democrática M-19 (ADM-19). Protagonismo de líderes que se presentan como independientes, aunque dentro de las estructuras partidarias tradicionales	Creciente protagonismo de las organizaciones indígenas de origen quechua, y auge de los partidos regionales o provinciales. Entre las organizaciones se destaca la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador" –CONAE Creación del partido político en 1995 del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachacutik- Nuevo País.	En 1991 se fundó el AEN (Alianza Encuentro Nacional), un partido de centro izquierda. Este partido tuvo importancia política especialmente entre 1993 y 1998.	Surgimiento del grupo político Cambio 90 (fundado por Alberto Fujimori).	Creciente protagonismo del Movimiento Quinta República (MVR) y de otros grupos políticos partidarios de Chávez. Aumento de la presencia política de las algunas organizaciones sociales (COFAVIC, Queremos elegir, entre otras)
Liderazgo outsider (sí/no)	No	Sí, Carlos Mesa (asume en el 2003)	Sí, gobierno de Fernando Collor de Melo	No	Sí, gobierno de Abdalá Bucarán (1996-1997)	No	Sí Alberto Fujimori	Sí, Hugo Chávez
Grado de estabilidad política Alta/media/baja[1]	Media En 1989, Raúl Alfonsín debió renunciar anticipadamente a la presidencia, en el 2001 debió hacerlo Fernando de la Rúa. Insurrecciones militares en 1987 y 1989.	Media Renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre de 2003 y de Carlos Mesa en el 2005	Media. I*mpeachment* a Collor de Melo en 1992 (acusado de corrupción).	Alta	Baja Destitución de Abdalá Bucarám (1997) y derrocamiento de Jamil Mahuad (2000) Intento de instaurar un gobierno militar de facto en el 2000.	Media Asesinato del vicepresidente Argaña y posterior renuncia del presidente Carlos Grau en 1999.	Baja Autogolpe del presidente Alberto Fujimori en 1992.	Baja. Antes de asumir Chávez, se registraron dos intentos de golpe de Estado en 1992 y en 1993, fue destituido el presidente Carlos Andres Pérez. En el 2002, golpe de Estado (aunque Chávez es repuesto en su cargo)

[1] Se considera alta inestabilidad cuando hay (intentos de) golpes de estado y media cuando el presidente es destituido o renuncia.

Violencia política (presencia de grupos armados organizados)[1]	No	No	No	Sí, la guerrilla (en particular las FARC y el Ejército de Liberación Nacional) y los paramilitares.	No	No	Sí, en particular el Sendero Luminoso y MRTA (ambos grupos fueron desmantelados durante el gobierno de Fujimori)	No
Variables económicas:[2] 1) Grado de reforma del Estado[3] 2) % de población bajo la línea de pobreza 3) Distribución del ingreso 4) Tasa de desocupación 5)Crecimiento del PBI por habitante a precio constante	1) Alto (0,889 en 1994) 2) 22, 4 INDEC,1994 3) Índice Gini 0,467 (EPH, 1994) 4)12,2, INDEC, octubre 1994 5) 4,4 (CEPAL,1994)	1) Alto (0,816 en 1995) 2) 60,6 (1999) 3) Índice Gini 0,586 (1999) 4) 7,6 (2000) 5) –0.9 (CEPAL, 2001)	1) Medio (0,517 en 1988) 2) 48 (1990) 3) Índice Gini 0,627 (1990) 4) 4,3 (1990) 5) – 1.9 (CEPAL, 1988)	1) Alto (0,952 en 1995) 2) 54,9 (1999) 3) Índice Gini 0,572 (1999) 4) 19,4 (1999) 5) -5,6 (CEPAL, 1999)	1)Alto (0,953 en 1995) 2) 63,5 (1999) 3) Índice Gini 0,469 (1997) 5) – 0,9 (CEPAL, 1998)	1) Alto (0,962 en 1993) 2) 42,2 (1990) 3) Índice Gini 0,493 (1996) 4) 5,1 (1993) 5) 1,3 (CEPAL, 1993)	1) Alto (0,935 en 1993) 2) 48,6 (1999) 3) 0,470 (1994)[4] 4) 9,9 (1993) 5) 2,9 (CEPAL, 1993)	1) Alto (0,950 en 1995) 2) 49,4 (1999) 3) Índice Gini 0,498 (1999) 4) 14,9 (1999) 5) -7,7 (CEPAL, 1999)

Fuente: Lissidini (2007)

[1] En este ítem sólo se considera la presencia de grupos armados (guerrilleros), no acciones de violencia puntual.

[2] Excepto en el caso de la Argentina, del Índice de Gini en Perú, para las variables 2), 3) y 4) los datos están tomados de CEPAL, *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*. Colección Libros de la CEPAL, N° 77, marzo de 2004.

[3] Para comparar el grado de reforma entre países, o a lo largo del tiempo se utiliza el índice cuantificable de Samuel A. Morley, Roberto Machado, Stefano Pettinato, "Indexes of structural reform in Latin America", CEPAL, Serie Reformas económicas, N° 12, que se basa en el trabajo de Eduardo Lora en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El índice agregado es un promedio de los índices de reforma en cinco áreas: comercio exterior, finanzas, impuestos, privatizaciones y cuenta de capitales (capital account). Cada área incorpora indicadores como los niveles de tarifas o impuestos, ya que reflejan mejor la política del gobierno que la apertura comercial o el déficit público. Cada índice es normalizado para caer entre 1 y 0, representando 1 el país y año en el cual el sector era el más reformado y libre de distorsión o intervención gubernamental, y 0 el país y año con mayor nivel de distorsión o intervención gubernamental. Cuanto más se acerca a 1, más cerca esta el sector de una solución puramente de mercado y no gubernamental.

[4] Alberto Pasco-Font, "Políticas de estabilización y reformas estructurales: Perú", *CEPAL, Serie Reformas Económicas*, N° 66, mayo de 2000.

Cuadro 3: La democracia directa en América de Sur a partir de la década del noventa (a nivel nacional)

		Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Ecuador	Perú	Uruguay	Venezuela
Consultas populares	Obligada			1993			2003	1994 1994 (**) 1994 (*) 1996 1999 (*) 1999 (*) 2004 (*)	1999 2007
	Iniciativa poder ejecutivo (vinculante - no vinculante)		2004(V)		2003(V	1994 (V)[1] 1995 (V) 1997 (V) 2006 (V) 2007 (V)			1999 (V) 2007
	Iniciativa poder legislativo (vinculante - no vinculante)			2005 (V)					
	Iniciativa ciudadana[2]		2006 (V)					1992 (V) 2003 (V)	2004 (V)
Iniciativa legislativa ciudadana (leyes aprobadas en el Congreso)		2002		1999			2000 2002 2004		

Fuente: Elaboración propia.

* Estas consultas fueron promovidas por los ciudadanos.

1 En las constituciones ecuatorianas de 1967 (artículo 57), 1979 (artículo 35) y 1998 (artículo 103) se establece que la decisión adoptada por medio de la consulta popular en los casos previstos por la constitución será obligatoria. En 1998 se precisó que las consultas tienen carácter vinculante si en ellas participa la mayoría de la población. Sin embargo, como señala Juan Pablo Morales Viteri (2007, comunicación personal) más allá de lo jurídico, el efecto vinculante de las consultas populares depende en gran medida del grado de politización en el planteamiento de la consulta así como en la aplicación misma de los resultados obtenidos.

2 Tanto en Brasil (2000 y 2002) como en Colombia (1990 y 1997) hubieron consultas de carácter informal promovidas por los ciudadanos. En la 284 Argentina se presentaron desde 2001 proyectos de ley que no han sido tratados en el Parlamento, lo mismo ha sucedido en Paraguay. En Colombia se están juntando firmas para promover un referendo sobre el uso del agua (2007).

Bibliografía

Abente-Brum, Diego (1999) "People power In Paraguay". En: *Journal of Democracy Vol.10, Nº3*. The Johns Hopkins University Press (93-100).

Acuña, Carlos (1995) "Algunas notas sobe los juegos, las gallinas y la lógica política de los pactos constitucionales" (Reflexiones a partir del pacto constitucional de la Argentina). En: Carlos Acuña (compilador) *La nueva matriz política argentina*. Editorial Nueva Visión, Buenos Aires.

Altman, David (2005) "Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?". En: *Política y Gobierno,* Vol. XII, Número 2, II semestre (203-232).

Álvarez, Ángel E. (2003) "La reforma del Estado antes y después de Chávez". En: Ellner, Steve y Daniel Hellinger (editores) *La política venezolana en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto.* Nueva Sociedad, Caracas.

Ames Barry, Pérez-Liñán, Aníbal y Mitchell A. Seligson (2004) "Elites, instituciones y el público: Una nueva mirada a la democracia boliviana". Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Pittsburg. Reporte preparado para USAID, Bolivia, abril.

Amorím Neto, Octavio (2003) "De João Goulart a Hugo Chávez: A política venezolana á luz da experiência brasileira". En: *Opinão Pública*, Campinas Vol. VIII, nº 2 (251-274).

Arce, Moisés (2006) "*The Societal Consequences of Market Reform in Peru". En: Latin American Politics & Society*, spring, Vol. 48 Issue 1(:27-54)

Asensio, Raúl Hernández (2002) "La retórica de la democracia. Discursos, símbolos y apelaciones durante el golpe de estado del 21 de enero del 2000". Ponencia preparada para presentación en el Primer Encuentro de LASA Sobre Estudios Ecuatorianos 18-20.Quito, Ecuador.

Auad, Dense (2005) "Mecanismos de participacao popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular". *Revista Eletrónica Unibero de Produção Científica*. Septiembre. Disponible en: <http://www.unibero.edu.br/nucleosuni_cadpcientur_set05.asp>

Backes, Ana Luiza (2005) *Uso do referendo em diferentes países.* Estudo.Cámara dos Deputados Praca 3 Poderes, Consultoría Legislativa. Anexo III. Térreo. Brasilia DF (abril).

Barczak, Monica (2001) "Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America". En: *Latin American Politics and Society* 43:3, fall (37-59).

Batch, María (2005) *Las iniciativas populares*. Cuaderno Táctico publicado por el Proyecto para Nuevas Tácticas del Centro para Víctimas de la Tortura. 717 East River Road Minneapolis, MN 55410 USA. www.cvt.org, <www.newtactics.org>

Benaventes, María Victoria de Mesquita (1999) *A cidadania ativa. Referendo, Plebiscito e Inicitiva Popular*. Editorial Ática, SA. São Paulo.

Blanes, José (1999) La descentralización en Bolivia, avances y retos actuales. Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios- Parlamento Andino (Unidad para la promoción de la democracia). Organización de los Estados Americanos - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (sede Ecuador). La Paz, noviembre.

Boas, Taylor (2005) "Television and neopopulism in Latin America. Media Effects in Brazil and Peru". En: *Latin American Research Review*, Vol. 40, June (27-50).

Bowler, Shaun and Todd Donovan (2000) *Demanding choices. Opinion, Voting, and Direct Democracy.* The University of Michigan Press.

Brewer-Carías, Allan R. (2005) "Los retos de la reforma constitucional". Paper presentado en el Seminario Internacional sobre Reforma Constitucional Visión y análisis comparativo de reformas constitucionales *en* Hispanoamérica. Santo Domingo, 15-18 de junio.

Britos, Nora (2005) "Ciudadanía y participación local: Los Institutos de Democracia Semidirecta, Límites y potencialidades para la expresión de demandas sociales". Comunidad virtual de Gobernabilidad. Desarrollo Humano e Institucionalidad. Artículo disponible en: http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=943

Carrera Iñigo, Nicolás y María Celia Cotarelo (2000) *La protesta social en los '90. Aproximación a una periodización.* Buenos Aires: PIMSA.

Cavarozzi, Marcelo (2001) "La agenda progresista en la Argentina y la política: solución o disolución". En: *Política y Gestión,* Vol. 2 Homosapiens (9-25).

Cavarozzi, Marcelo y Casullo, Esperanza; (2002) "Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿Consolidación o crisis?" en Cavarozzi, Marcelo y Juan Abal Medina (comp.) *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Homo Sapiens Ediciones, Rosario.

De la Calle, Humberto (2005) "Democracia directa en los países de la región andina. Efectos en la consolidación de la democracia". En: Simple, Kristian y Daniel Zovatto (editores) *Democracia en la Región Andina, los telones de fondo.* International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Sweden/Lima.

Del Rosario, Helia Isabel y Carlos Mascareño (2001) "Conflicto y cooperación entre niveles de gobierno: el federalismo venezolano". En: *Cuadernos del CENDES* Nº 46. Año 18, Segunda época, Caracas, enero-abril. (21-52).

Delgado Blanco, Andy y Luis Gómez Calcaño (2001) "Concepciones de la ciudadanía social en las constituciones venezolanas de 1947, 1961 y 1999". En: *Cuadernos del CENDES* Nº 46, Año 18, Segunda época, enero-abril (73-100).

Díaz Polanco, Héctor (2006) "Caracoles: la autonomía regional zapatista". En: *El Cotidiano*, Vol. 21, número 137, mayo-junio. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapozalco. Distrito Federal (44-51).

Ellner, Steve (2004) "Hugo Chávez y Alberto Fujimori: análisis comparativo de dos variantes del populismo". En: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* Vol.19, número 001, enero-abril (13-37).

Escobar Fornos, Ibán (2002) "El sistema representativo y la democracia semidirecta". En: Hugo A. Concha (coordinador) *Sistema representativo y democracia semidirecta*. Instituto de investigaciones jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF.

FLACSO / Más voces (2005) "Más democracia. Propuestas para la participación ciudadana", Santiago de Chile.

Fontaine, Guillaume (2002) "Crisis de la gobernabilidad y dolarización en el Ecuador. Una mirada retrospectiva al golpe de Estado del 21 de enero 2000". Paper publicado en la colección *Documento del Instituto Internacional de Gobernabilidad,* Nº 97. Barcelona.

Freidenberg, Flavia (2000) *Cuestión regional y política en Ecuador: Partidos de vocación nacional y apoyo regional.* Trabajo preparado para el XXII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA 2000), 16-18 de marzo.

Garretón, Manuel Antonio (2000) *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*. LOM ediciones, Colección Escafandra. Santiago de Chile.

Gil Lavedra, Ricardo (2005) "Un vistazo a las reformas constitucionales en Latinoamérica". Paper presentado en el Seminario Internacional sobre Reforma Constitucional *Visión y análisis comparativo de reformas constitucionales en* Hispanoamérica. Santo Domingo, 15-18 de junio. Disponible en Internet (2006): <http://islandia.law.yale.edu/sela/lavedras.pdf>

Gross, Andrea y Bruno Kaufmann (2002) *IRI Europe Country Index on Citizenlawmaking 2002A Report on Design and Rating of the I&R Requirements and Practices of 32 European States.* Disponible en: *<http://www.ir-ieurope.org/reports/countryindex.pdf>*

Hagen, Michael (2002) "Review Essay. Direct Democracy in Practice: The Initiative as a Legislative Institution? *Congress & The Presidency* Volume 29*, Number 29, autumn,* (217-223).

Hidalgo Flor, Francisco (2004) "Los movimientos indígenas y la lucha por la hegemonía: el caso del Ecuador". En: Revista *Herramientas* Nº 25, mayo. Disponible en internet: <www.herramientas.com>

Hirschman, Albert O. (1977) *Salida, voy y lealtad.* Fondo de Cultura Económica, México.

Institut de Governabilitat de Catalunya (2005) Perfiles nacionales de gobernabilidad. República del Perú. IIG –Agencia Catalana de Cooperació a desenvolupament. Disponible en Internet (agosto 2006) <http://www.iigov.org/tiig/index.drt?edi=276743>

Instituto Científico de Culturas Indígenas (2005)1 "Editorial" *Boletín ICCI-ARY Rimay,* Año 7, año 70, enero. Disponible en Internet: <http://icci.nativeweb.org/boletin/70/editorial.html>

Kaufmann, Bruno (editor) (2004) *Observatorio de la iniciativa y el referéndum 2004/2005*. Instituto por la Iniciativa y el Referéndum Europa, Amsterdam.

Lander, Luis E. y Margarita López Maya (2000) "Venezuela. La hegemonía amenazada". En: *Nueva Sociedad* 167, mayo-junio (5-25).

Leal Buitrago, F. y Andrés Dávila (1991) *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional.* Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Tercer Mundo Editores, Bogotá.

Lesqeuves Galante, Elisa Helena (2004) "Participação popular no processo legislativo". En: *Revista da Facultadade de Direito do Campos*, Año IV, Nº 4 en no V, Nº 5- (435-483).

Lissidini, Alicia (1998) Los plebiscitos uruguayos durante el siglo XX: ni tan autoritarios ni tan democráticos". En: *Cuadernos del Claeh 81-82*. Revista Uruguaya de Ciencias Sociales. Editada por CLAEH, 2a. serie, año 23, 1998/1-2 (páginas 195 - 217).

——— (1998b) "Una mirada crítica a la democracia directa: el origen y las prácticas de los plebiscitos en Uruguay". En: *Perfiles Latinoamericanos 12*. Revista de la sede académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Año 7. Junio de 1998 (páginas 169 - 200).

——— (1999) "Identidades y conflicto. El encanto democrático*". Revista tres,* Nº197, 25 de noviembre, Montevideo (28-29).

——— (2000) "A dos décadas del rechazo explícito a los militares. Plebiscito autoritario con resultados democratizadores" Revista *Posdata* Nº 321, 1 de diciembre, Montevideo (59 - 64).

——— (2000b) "Fantasías democráticas. Entre la desilusión y el referéndum". Revista *Posdata* Nº 317, 3 de noviembre, Montevideo (36- 39).

——— (2001) "Las paradojas de la democracia directa. Plebiscitos y referendos en el Uruguay (1917-1994)" En: Mallo, Susana y Miguel Serna (organizadores) *Seducción y desilusión: la política latinoamericana contemporánea*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo (143-163).

——— (2003) "Uruguay, la centralidad de la política". En: Cavarozzi, Marcelo y Juan Abal Medina (compiladores). *El asedio a la política. Los partidos en la era neoliberal.* Editorial Homosapiens, Rosario (349-410).

——— (2007) *Democracia directa en Latinoamérica. Entre la participación y la delegación. Uruguay y Venezuela en perspectiva comparada.* Informe final de Investigación, CLACSO, Buenos Aires.

Madroñal, Juan Carlos (2005) *Direct Democracy in Latin America.* +Democracia y Democracy Internacional. Disponible en: <http://www.democracy-international.org/fileadmin/pdf/papers/dd-latin-america.pdf>

Maingon, Thais, Carmen Pérez Baralt y Heinz R. Sonntag (2001) "Reconstitución del orden políticos: el proceso constituyente de 1999". En: Carrasqueño, José Vicente, Thais Maingon y Friedrich Welsch (editores) *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*. CDB Publicaciones- REdPol, Caracas.

Mainwaring, Scott (1997) "Multipartism, robust federalism and presidentialism in Brazil. En: Scott Mainwaring y Mattew Shugart *Presidentialism and democracy in Latin America.* Cambridge University Press, Cambridge.

Mainwaring, Scott (1999) *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The case of Brazil.* Stanford University Press. Stanford, California.

Marin, Ruy Mauro (1994) "Liberalismo y democracia: la revisión constitucional en Brasil". Disponible en Internet: <http://www.marini-escritos.unam.mx/037_liberalismo_democracia_es.htm>

Marinello, Alejandro Darío (2004) "Integración regional y conflictos limítrofes. El caso de los Hielos Continentales". Ponencia presentada al primer congreso internacional del Mercosur. Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires. 15, 16 y 17 de abril, La Plata.

Matsusaka, John (2004) *For the Many or the Few. The Initiative, Public Policy, and American Democracy.* The University of Chicago Press, Chicago.

Matsusaka, John G. (2005) “Direct Democracy Works”. En: *Journal of Economic Perspectives* – vol. 19, Number 2- Spring (185-206).

Mayorga, Fernando (2007) “Referéndum y Asamblea Constituyente: autonomías regionales en Bolivia”. En: Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, Nº 37, febrero (201-222).

Meneguello, Rachel (2002) “El impacto de la democratización del Estado en el desarrollo de los partidos brasileños”. En: Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina (compiladores) *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal.* Editorial Homosapiens, Rosario.

Molinas, José, Aníbal Pérez-Liñan y Sebastián Saiegh (2004) “Political Institutions, Policymaking Process, and Policy Outcomes in Paraguay, 1954-2003”. En: *Revista de Ciencia Política,* Vol. XXIV, Nº 2 (67-93).

Moncayo Jiménez, Edgard (2002) “Nuevos enfoques de política regional en América Latina: El caso de Colombia en perspectiva histórica. Las políticas regionales en Colombia”*.* Separata N° 5 de 7, *Documento 198*. República de Colombia Departamento Nacional de Planeación Dirección de Estudios Económicos.

Morel, Laurence (2001) “The rise of government-iniciated referendums inconsolidated democracies”. En: *Referendum democracy. Citizens, elites and deliberation in referendum campaigns*. Palagrave, Gran Bretaña.

Moreno Morales, Daniel. “Municipio, ciudadanía y construcción nacional en Cliza y Tarata (Bolivia)”. Informe final del concurso: *Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales*. Programa Regional de Becas CLACSO. Disponible en la World Wide Web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/moreno.rtf>

Munck, Gerardo (2004) “Democratic Politics in Latin America: New Debates and Research Frontiers”. En: *Annual Review Political Science* Nº 7 (437–462).

Norden, Deborah L. (2003) “La democracia en uniforme: Chávez y las fuerzas armadas”. En: Ellner, Steve y Daniel Hellinger (editores) *La política venezolana en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto.* Nueva Sociedad, Caracas.

O’Donnell, Guillermo (1994) Delegative democracy? Working Paper #172. Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.

Ollier, María Matilde (2006) “La inestabilidad presidencial en perspectiva comparada Elementos para pensar la construcción de una hipótesis: Brasil (1992), Paraguay (1999) y Argentina (2001)”. *Política y Gestión* Nº 9 (137-173)

Pachano Ordóñez, Fernando (2001) “La reforma constitucional ecuatoriana de 1998: un análisis desde la perspectiva de la gobernabilidad”. *Estudio de caso* Nº 60, Universidad de Chile.

Pachano, Simón (2004) “El territorio de los partidos. Ecuador, 1979-2002”. Trabajo presentado al seminario *Situación actual de los partidos políticos en la Región Andina*, organizado por IDEA Internacional y la Asociación Civil Transparencia. Lima, 25-26 de mayo de 2004

Peredo, Carmen, Crespo, Carlos y Omar Fernández (2003) *Los regantes de Cochabamba en la Guerra del Agua.* CESU-UMSS, Cochabamba.

Powers, Nancy (2002) *The transition to democracy in Paraguay: Problems and prospects. A Rapporteur’s Report*. Kellogg Working Paper #171 - January.

Quincot, César Arias (2001) “El gélido invierno del fujimorato”. En: *Nueva Sociedad* 17, enero-febrero (4-11).

Quiroga, Hugo (2005) *La Argentina en emergencia permanente.* Ensayo Edhasa, Buenos Aires.

Ramírez Arrayás, José Antonio (2007) *Democracia Directa en el sistema constitucional chileno.* Ponencia presentada a la Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina. 14 y 14 de marzo, Buenos Aires.

Rial, Juan (2000) *Instituciones de democracia directa en América latina.* Disponible en: <http://www.ndipartidos.org/pdf/gobernando/democraciadirecta.pdf>

Rodríguez, Juan Carlos (2004) “Paraguay: la transición sin alternancia”. En: *Política,* Vol. 42, otoño (249-280).

Rupire, Jonhattan (2006) *Perú. Research Centre on Direct Democracy* (C2D). Disponible en <http://www.dd-la.ch/download/Case12_Peru.pd>

——— (2008) “Participación ciudadana y mecanismos de democracia directa”, C2D Working Paper Series 23/2008. Disponible en www.c2d.ch Publicaciones.

Sánchez (1996) *Población y pobreza indígenas*. Disponible en la Biblioteca Virtual de CLACSO: <http://168.96.200.17/ar/libros/ecuador/caap/sanchez.rtf>

Scarrow, Susan (2003) “Making Democracy More Direct? Reducing the Role of Political Parties in Elections”. En: Cain, Dalton and Scarred (edited by) *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies.* Oxford University.

Schmidt, Gregory (2000) “Delegative Democracy in Peru? Fujimori’ s 1995 Landslide and the Prospects for 2000”. En: *Journal of Interamerican and World Affairs* Studies 42:1 (99-132).

Sussman, Gary (s/f) “When de Demos Shapes the Polis – The Uses of Referendums in Settling Sovereignty Issues”. Disponible en: <www.iandrinstitute.org> (2006).

Tanaka, Martín (2002a) *La situación de la democracia en Colombia, Perú y Venezuela a inicios de siglo. Comisión Andina de Juristas*. Lima. Disponible en: <http://www.observatorioandino.org.co/docs/demo_col_peru_ven.pdf>

Tanaka, Martín (2002b) “Los partidos políticos en el fujimorismo”. En: Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina (compiladores) *El asedio a la política*, editorial Homosapiens, Rosario.

Tridimas, George (2007) “Ratification through referendum or parliamentary vote: When to call a non-required referendum?” En: *Journal of Political Economy 23* (674-692).

Tuesta, Fernando (2002) *La circunscripción electoral: Perú y la Región Andina.* Documento de Trabajo. Oficina Nacional de Procesos Electorales. Centro de Investigación Electoral. Lima.

Ungar Bleier, Elizabeth (2004) “¿Crisis del régimen o personalización del poder presidencial en Colombia?”. Ponencia presentada en la Seminario Internacional “Hacia

el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática: situación y perspectivas del presidencialismo y parlamentarismo en América Latina". RIACID / OEA Washington D.C., 21 y 22 de octubre.

Ungar Bleier, Elizabeth (s/f) *Reformar al Congreso de la República*. Disponible en Internet <http://www.icpcolombia.org/documentos/reformadelcongreso.doc>

Valenzuela, Samuel J. (1995) "Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile". En: *Estudios Públicos,* 58 (otoño) (6-77).

Valladares Molleda, Jorge (2004) *Razones, nociones y opciones básicas para la reforma electoral en el Perú*. Internacional Idea, Asociación Civil Transparencia (Biblioteca de la Reforma Política Nº 5), Lima.

Ware, Alan (2004) *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Editorial Istmo, Madrid.

Weyland, Kart (1993) "The rise and fall of President Collor and its impact on Brazilian democracy". En: *Journal of Interamerican Studies & Word Affairs*, Spring 93, Vol. 35 (1-37).

Wieland, Hubert C. (2004) "Reforma constitucional y derecho al referéndum". Portal de Asuntos Políticos de la PUCP. Disponible de internet <http://palestra.pucp.edu.pe/index.php?id=73>

Word Bank, (2003) *Argentina. Crisis and Poverty 2003. A Poverty Assessment*. Poverty Reductions and economic Management. Latin American and the Caribbean Region. July 24. Document of the Word Bank. Report Nº 26127-AR.

Zagorski, Paul (2003) "Democratic Breakdown in Paraguay and Venezuela: The Shape of Things to Come of Latin America?". En: *Armed Forces & Society*, Vol. 39, Nº 1, Fall (87-116).

Zovatto, Daniel (2004) "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado, 1978 – 2004". En: Zovatto y otros, *Democracia directa y referéndum en América Latina*. Corte Nacional Electoral, La Paz, Bolivia. Disponible en: <http://www.cne.org.bo/centro_doc/cuadernos_dia/cuaderno_dia1_democracia.pdf>

Bajo la sombra de Atenas. Avances y retrocesos de la democracia directa en América Latina

Gabriela Ippolito-O'Donnell

En el presente texto planteo tres aspectos que considero quedan implícitos en la discusión sobre democracia directa y me parecen útiles para contribuir a una visión mas adecuada de este importante fenómeno.

En las últimas décadas, el proceso de democratización política en América Latina ha estado acompañado por la proliferación de mecanismos de participación, tanto formales como informales, de democracia directa. Entre los mecanismos de participación directa de carácter formal, es decir aquellos que están encuadrados legalmente, se encuentran los presupuestos participativos, referéndums, consultas populares etc., y entre los que llamo informales se encuentran los mecanismos de control social o de "*social accountability*" que Smulovitz y Peruzzotti (2000) han discutido extensamente, las auditorías ciudadanas (aunque con diferencias dependiendo del país), así como también asambleas vecinales y otras formas de acción colectiva y protesta social tanto a nivel local como nacional.

Estos mecanismos de participación, muchos novedosos y otros no tanto, apuntan en su conjunto a fortalecer las capacidades de los ciudadanos para expresar sus preferencias en materia de políticas públicas y controlar el accionar de los gobiernos y, al hacerlo, mejorar la calidad de la democracia.

El supuesto subyacente a la proliferación de estos mecanismos o formas de participación democrática directa es que el *ideal democrático* del "auto-

gobierno ciudadano" no puede completarse "desde arriba", esto es vía la democracia representativa tradicional, sino más bien "desde abajo", a través de la intervención directa de los ciudadanos en los asuntos públicos.

De este supuesto se derivan una serie de cuestiones entrelazadas. Mis reflexiones están basadas en mi experiencia de trabajo a nivel local, en la ciudad de Buenos Aires, pero espero que sean útiles al debate general, sobre todo para entender la democracia directa en las ciudades latinoamericanas[1].

El primer tema que quiero plantear es el de las *condiciones mínimas* para el ejercicio de la ciudadanía, entendida en el marco de la democracia directa.

Para ello voy a volver la mirada sobre Atenas. Me llama la atención que a pesar de ser el ejemplo más acabado de democracia directa, la experiencia ateniense no es tomada en cuenta en la mayoría de los debates sobre este tema. Hemos aprendido con el magnífico trabajo de John Dunn (2005) que la democracia ha viajado extensamente en el tiempo y en el espacio, y que ha cambiado su forma de expresarse. Si bien las instituciones democráticas de Atenas difieren de las modernas, si miramos de cerca y más allá de considerar a la democracia sólo como un régimen político, es evidente que los principios morales básicos de la democracia ateniense están aún en el centro de la democracia moderna. La antigua Grecia era una sociedad agraria en donde algunos pocos ciudadanos eran ricos y unos cuantos eran bastante pobres. Aunque Atenas llama la atención como la más estable y desarrollada de las democracias antiguas, existían desigualdades de estatus y de propiedad significativas aún entre los ciudadanos. Sin embargo, a pesar de la persistencia de desigualdades económicas y sociales, durante el siglo y medio que duró la democracia ateniense (462-322) se tomaron medidas específicas para garantizar el *acceso* efectivo al ejercicio de la ciudadanía y la realización de lo que hoy llamamos democracia directa.

Por encima de todo, la democracia ateniense dependía de la libre participación del *Demos*. Uno de los atributos principales de la democracia en Atenas era la *eleutheria (libertad)*, entendida tanto por los partidarios como por los detractores de la democracia como la "libertad de hacer o elegir como uno quiere". Con el mismo espíritu, en la *Retórica*, Aristóteles afirmaba que un hombre libre es aquel que no vive en dependencia de otro hombre. Para preservar la independencia de los ciudadanos pobres de los ricos y garantizar el acceso al ejercicio pleno de la ciudadanía, los atenienses implementaron medidas específicas para redistribuir parcialmente los ingresos –aunque no la propiedad– (Millet 1989). Estas medidas no implicaban revertir las desigualdades económicas. Las transferencias monetarias a los ciudadanos más pobres (*the public pay*) eran pagos destinados a posibilitar su participación política directa y así evitar que dichos ciudadanos comprometieran su independencia y fueran incapaces de participar libremente en el demos y generar juicios democráticos genuinamente deliberados.

[1] Este trabajo fue presentado como ponencia en la Conferencia Internacional "Direct Democracy in Latin America" (13 y 14 de marzo de 2007, Buenos Aires).

Este brevísimo desvío por la antigua Atenas deja planteada la necesidad de incorporar al debate de la democracia directa las condiciones sociales del ejercicio efectivo de la ciudadanía. Creo, en este sentido, que el debate es incompleto si sólo se refiere a la "ingeniería institucional" de la democracia directa, sin negar que hay mecanismos más o menos eficientes y mejor o peor diseñados. La cuestión es cómo garantizar el acceso para que todos los ciudadanos puedan ejercer su función como tales y puedan deliberar libremente.

El segundo tema que quería dejar planteado es cuál es el modelo de democracia directa que está implícito en los debates contemporáneos. Hay dos modelos que apuntan a dos ciudadanías (o sociedades civiles) bien diferentes. Hay, por un lado, una ciudadanía o sociedad civil (uso estos conceptos indistintamente aunque sé que ello puede generar discusión) *ordenada* que participa directamente de manera institucionalizada a través de canales formales, y hay una ciudadanía o sociedad civil *contenciosa* que participa directamente por canales informales, ya sea asociándose autónomamente, protestando, movilizándose de diversas maneras, etcétera.

Claro está que esta división es analítica y que seguramente hay intersecciones que sería bueno explorar. Pero propongo una categorización simple para dejar en claro cuál es mi argumento. Estos dos tipos de ciudadanía (la ordenada y la contenciosa) hacen referencia a un tema más amplio y bastante debatido sobre los efectos de la participación directa, sobre todo a nivel local, en el proceso de democratización.

Por varias décadas intelectuales y funcionarios han discutido sobre los efectos positivos (o no) de la participación directa de los ciudadanos, espe-

cialmente en asociaciones locales, para la vida de la comunidad y el bienestar individual. Entre los autores más destacados se encuentra Robert Putnam, quien es responsable de reflotar la idea de Tocqueville sobre los aspectos beneficiosos de la participación directa a nivel local tanto para el fortalecimiento de la democracia como para el desarrollo económico. Putnam señala en su estudio sobre Italia (1993) que, al participar a nivel local, los individuos acumulan un bien fundamental para mejorar la vida tanto personal como de la comunidad: el capital social. Una vida de participación activa a nivel local promueve la cooperación entre los ciudadanos y eso a su vez, de acuerdo con Putnam, promueve la *estabilidad democrática y la eficiencia del gobierno*. Hay muchas críticas al trabajo de Putnam. De ellas comparto la de Foley y Edwards (1996): esto es que la participación directa ordenada e institucionalizada que Putnam propone a nivel local puede tener efectos positivos para la estabilidad de la democracia pero no es claro que sea así para la *expansión* de la misma. Éste es un modelo de democracia directa que privilegia la estabilidad y el orden por encima de la expansión de la democracia. Este modelo contrasta con otro modelo que yo llamaría de "ciudadanía o democracia directa rebelde o contenciosa". La experiencia de algunos países latinoamericanos y de Europa del Este durante la transición a la democracia muestra justamente que una ciudadanía contenciosa y rebelde es fundamental para la expansión de los derechos políticos, civiles y sociales.

Históricamente, como ha mostrado Charles Tilly (2004), la participación de carácter contencioso, es decir aquella que implica un desafío a la autoridad y que exige una respuesta adecuada ha estado en la base de todos los procesos de democratización. Eso no significa que todo evento de participación contenciosa lleve inexorablemente a la democratización, pero en la mayoría de los avances democratizantes, la participación contenciosa ha estado presente. Asímismo, en su clásico estudio sobre los orígenes sociales del autoritarismo y la democracia, Barrignton Moore Jr. (1966) sostiene que el conflicto o la participación contenciosa ha estado presente históricamente en el desarrollo de las que hoy son democracias estables.

Hay entonces dos modelos de democracia directa implícitos en el debate, uno que apunta a consolidar la estabilidad del régimen –en mi opinión, un modelo bastante conservador y muy vulnerable a la manipulación como sugieren otros autores en este volumen–, y un segundo modelo de democracia directa, más informal, contencioso y que suele apuntar a la "democratización de la democracia".

El tercer tema a plantear se vincula con los derechos de ciudadanía. El derecho a votar, ya sea en elecciones nacionales, referéndums, consultas populares, revocación de mandatos, etc. es sólo uno de los derechos comprendidos en el conjunto de derechos ciudadanos. Hay otros derechos tanto o más importantes, en el sentido que la inexistencia de tales derechos hace imposible la existencia del voto libre. O'Donnell (2003) se ha referido a esos derechos como las libertades que circundan y protegen el derecho de votar, que es la base del régimen político democrático. Entre estos otros derechos de ciudadanía vale mencionar el derecho a asociarse autónomamente y peticionar libremente ante las autoridades. Éste es un derecho fundamental para la práctica de la democracia directa, sobre todo para aquellos ciudadanos que son pobres y tienen sólo ese recurso para hacer oír su voz. En este sentido, ha habido avances en la región (entre ellos los mecanismos de "accountability social" mencionados anteriormente). Pero también algunos retrocesos importantes, sobre todo debido a la expansión y consolidación de viejas formas de articulación de intereses, como el clientelismo acompañado por altos grados de corrupción. Esto se hace muy evidente en el nivel local. En un trabajo anterior argumenté que el clientelismo viola la autonomía del derecho al voto (Ippolito, 2003). Asímismo, viola el derecho ciudadano de asociarse libremente al generar una serie de incentivos contrarios a la acción colectiva ciudadana (Ippolito-O'Donnell 2006). Por ello, el clientelismo afecta negativamente la calidad de la democracia, incluso la directa. Si bien ha habido avances a través de la acción colectiva de los ciudadanos en controlar a los gobiernos, existe también un avance en el control de los gobiernos a través de políticas clientelistas por sobre los ciudadanos, especialmente aquellos de menores recursos. Johnatan Fox (2000) se refirió a este fenómeno en su trabajo sobre clientelismo en Méjico como la reversión de la rendición de cuentas o "*the reversal of accountability*".

De acuerdo con el informe del PNUD *La Democracia en América Latina* (2004), en la región no existe un gran déficit de participación: 4 de cada 10 latinoamericanos participa de la vida pública a través de algún mecanismo formal o informal, además de participar en las urnas. Sin embargo, existe un gran déficit de deliberación, es decir de un espacio público en donde todos los ciudadanos tengan igual acceso y puedan formular opiniones autónomas y razonadas y sean efectivamente escuchados.

Como mencioné al comienzo, quería presentar brevemente tres temas que están implícitos en el debate sobre democracia directa. Primero, el de

las condiciones sociales de acceso a la participación y deliberación de los ciudadanos. Segundo, el del tipo de ciudadanía o sociedad civil (organizada o contenciosa) y por lo tanto también de democracia directa al cual nos referimos. Y tercero, la relevancia del derecho de asociación para la democracia directa, sobre todo para los sectores populares y cómo el clientelismo afecta negativamente su ejercicio.

Bibliografía

Dunn, John (2005) *Setting the People Free. The Story of Democracy*. London: Atlantic Books.

Foley, Michael W., and Bob Edwards (1996) "The Paradox of Civil Society". *Journal of Democracy* 7 (3):38-52.

Fox, Jonathan (2000) "Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion". Presented at the Conference: *Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America,* The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, May 8-9.

Ippolito, Gabriela (2003) "En búsqueda de un nuevo paradigma: La calidad de la democracia y el desarrollo humano en América Latina". *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina.* G. O'Donnell, O. Iazzetta and J. Vargas Cullel, comps. Rosario: HomoSapiens.

——— (2006) "Political Clientelism and the Quality of Democracy". Paper submitted to the Panel "Assessing the quality of democracy. Experiences and criteria", 20th World Congress of the International Political Science Association (IPSA), Fukuoka, Japan, July 9-13 2006.

Millett, P. (1989) "Patronage and its avoidance in classical Athens". A. Wallace-Hadrill ed. Patronage in Ancient Society. London and New York: Routledge.

Moore, Barrington Jr. (1966) *Social Origins of Dictatorship and Democracy. Lord andPeasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press.

O'Donnell, Guillermo (2003) "Democracia, desarrollo humano y derechos humanos". *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina.* G. O'Donnell, O. Iazzetta and J. Vargas Cullel, comps. Rosario: HomoSapiens.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004) *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.* New York: PNUD.

Putnam, Robert D., with Robert Leonardi, and Raffaella Y. Nanetti. (1993) *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Smulovitz, Catalina, and Enrique Peruzzotti (2000) "Societal Accountability in Latin America". *Journal of Democracy* 11 (4):147-158.

Tilly, Charles (2004) *Contention & Democracy in Europe, 1650-2000*. Cambridge: Cambridge University Press.

Participación ciudadana y nuevas tecnologías en América Latina

Yanina Welp

Resumen

Mientras en Europa se comenzaba a hablar de una crisis de la democracia que se manifestaría en el descenso de la participación en elecciones y en la desconfianza y el desinterés de los ciudadanos por la política, en la mayoría de los países de América Latina se iniciaba la transición desde regímenes dictatoriales hacia regímenes democráticos. Años más tarde, aunque este sistema político se ha consolidado, convive con un creciente descontento ciudadano, que en más de una ocasión condujo a la caída de gobiernos constitucionales. En este contexto, la revitalización de los tradicionales mecanismos de democracia directa (MDD) y el recurso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) aparecen como herramientas capaces de incrementar la transparencia en el sector público, mejorar la comunicación entre ciudadanos y gobierno, y abrir nuevos canales y espacios de participación. Sin embargo, mientras en las últimas décadas los MDD han tenido una amplia y controvertida difusión, los usos de las TIC están poco explorados. Esta ponencia busca identificar las principales iniciativas desarrolladas por los gobiernos nacionales/federales de América Latina y analizar en qué medida las nuevas tecnologías, y en particular Internet, contribuirían a mejorar la calidad de la democracia, valorando sus alcances, potencialidades y limitaciones.

1. Introducción

Numerosos indicadores muestran un declive de la capacidad de los sistemas políticos democráticos para mantener entre los ciudadanos la convicción de que las instituciones políticas existentes merecen aceptación y apoyo (Lipset, 1992). Los elementos básicos de esta crisis serían el desinterés de los ciudadanos por la política, que se manifestaría en el descenso de la participación en elecciones, en la desconfianza en las instituciones y representantes, y en la caída de la afiliación partidista y sindical (Putnam 2003, Huse 2003, Clift 2003, Carnoy 2000, Hague y Loader 1999). Sin embargo, cabe destacar que este escenario, que refleja las tendencias europeas y norteamericanas, no es trasladable a la situación latinoamericana, que presenta otras características.

En la mayoría de los países de América Latina la participación en elecciones no ha cambiado considerablemente (cabe recordar que en algunos países el voto es obligatorio). La participación, de todos modos, varía de una región a otra: para el período 1976-2006, Colombia, El Salvador y Guatemala presentaron un promedio inferior al 60% de participación, mientras la Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay superaron el 80%. El promedio de la región para el mismo período era de 70,18%. La tendencia también era diferente entre países ya que en Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México y Nicaragua la participación disminuyó (se destacan Honduras y México con el 11% y el 5% de descenso respectivamente) mientras en Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela aumentó (destacándose Venezuela con el 19% y Bolivia con el 12%) (Latinobarómetro, 2006). Por otra parte, la encuesta del Latinobarómetro de 2006 señalaba que el 57 % de la población respondía que el método más efectivo para cambiar las cosas es *"Votar para elegir a los que defienden mi posición"*, mientras el 19% señalaba que *"No es posible influir para que las cosas cambien, da igual lo que haga"* y el 14 % prefería *"Participar en movimientos de protesta y exigir los cambios directamente"*. En todos los países de la región, más de la mitad de la población afirma que la democracia puede tener problemas pero es el mejor sistema de gobierno. El promedio de quienes opinan de esta manera es de 74%, con extremos que van desde Paraguay (54%) a Venezuela y Uruguay (ambas 89%).

En paralelo, a menudo se cita la paradoja en la que viven la mayoría de los países latinoamericanos, que por un lado han consolidado el régimen democrático como forma de gobierno, y por otro enfrentan sucesivas crisis

sociales y políticas (PNUD 2004). Sobre lo segundo, abundan los ejemplos. Numerosas movilizaciones populares han llevado a la convocatoria de elecciones anticipadas y/o al establecimiento de gobiernos provisionales de transición. Podemos recordar, entre otros, la caída de los presidentes Abdalá Bucaram (1997), Jamil Mahuad (1999) o Lucio Gutiérrez (2005) en Ecuador, Fernando de la Rúa en la Argentina (2001), Rafael Cubas Grau en Paraguay (1999), o Gonzalo Sánchez de Losada (2003) y Carlos Mesa en Bolivia (2005). También se han consolidado movimientos sociales con innovadoras formas de protesta y/o con reclamos históricos hasta entonces silenciados, como el zapatismo en México, el Movimiento sin Tierra en Brasil, Piqueteros en la Argentina, o los movimientos campesinos y aborígenes en Ecuador y Bolivia.

En el escenario descrito, los partidos políticos, la sociedad civil y el ámbito académico reflexionan sobre nuevas fórmulas que podrían contribuir a mejorar la *gobernabilidad* en la región. Esto es, sobre la capacidad de las instituciones políticas para asumir y procesar democráticamente el conflicto (Cerrillo, 2001). Los mecanismos de democracia directa y los usos de las nuevas tecnologías para el control de los gobiernos, la mejora de las prestaciones y la apertura de espacios de participación emergen como herramientas que podrían contribuir a superar los problemas existentes. Sin embargo, el debate sobre sus consecuencias permanece abierto. Los mecanismos de democracia directa (MDD) han sido un recurso utilizado por los gobiernos para encauzar protestas populares, refrendar sus iniciativas o dirimir conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, que en sistemas presidencialistas a menudo bloquean la capacidad de actuación del gobierno. En algunas ocasiones también han funcionado como canales institucionalizados mediante los que la ciudadanía ha podido hacer escuchar su voz (Mayorga 2006, Altman 2005, Lissidini 2006).

En el caso de Bolivia, el conflicto sobre la privatización del gas fue el que dio origen a las movilizaciones sociales de 2004. Éstas no se detuvieron a pesar del intento del presidente Mesa de canalizarlas con la reforma constitucional que abrió la posibilidad de convocar un referéndum, y finalmente acabaron con su gobierno (Salazar, 2006). En Venezuela la revocatoria de mandato se utilizó en 2004 con el resultado de avalar la permanencia de Chávez en el gobierno (Lissidini 2006). En Chile –con resultados no previstos por el gobierno– los referéndums de 1988 y 1989 iniciaron la transición a la democracia (Gonnet Wainmayer 2008). En Panamá el referéndum está reglado constitucionalmente para determinadas iniciati-

vas sobre el canal (la última convocatoria fue en 2006) (Welp y Lafferriere 2008). En Uruguay el referéndum sobre el agua en 2004 mostró el poder de la población organizada (Hall, Lobina y de la Motte 2004). También está en debate una nueva aplicación en Bolivia (sobre la posibilidad de establecer el referéndum revocatorio del mandato presidencial) (Mayorga 2007) y Ecuador (propuesta de consulta popular para crear una asamblea constituyente y redactar una nueva Constitución)[1], entre muchos otros ejemplos[2]. La promulgación constitucional de mecanismos de democracia directa y el incremento de sus usos ha ido acompañado de un creciente interés de los estudiosos de este tema (Altman 2005; Lissidini 2006; Mayorga 2006; Zovatto, Marulanda, Lizarazu y González 2004, sólo por mencionar algunos de los autores más relevantes).

Por el contrario, el efecto y uso de las TIC (Tecnologías de información y comunicación) –y de Internet en particular– como herramienta para mejorar el funcionamiento de los sistemas políticos democráticos está escasamente estudiado. Este desinterés podría obedecer a que las TIC, a diferencia de los MDD, son una herramienta que atraviesa y potencialmente facilita procesos, no un mecanismo en sí mismo. Otra explicación podría derivar de la evidente vinculación entre desarrollo económico y difusión de tecnología, señalada por numerosos estudios (Hargittai 1999, Guillén y Suárez 2001, Milner 2002, Castells y Himanem 2002, Welp 2004), que conduce a rechazar el interés del tema en una región con altos niveles de pobreza y desigualdad. Sin embargo, se pueden plantear objeciones a ambas cuestiones. Por un lado, las potencialidades de las TIC podrían provocar cambios sustantivos también en el funcionamiento democrático (Castells 1997, 2001). Por otro, aunque la riqueza condicione la difusión de Internet, su avance ha sido notable en todas las regiones del mundo –si bien se ha dado a diferentes velocidades y con diferentes consecuencias sobre la organización social–, incluyendo a América Latina donde se observa un paulatino y considerable incremento de usuarios que podrían dar sustento a estas nuevas iniciativas[3].

[1] Al asumir el mandato en enero de 2007 de Ecuador Rafael Correa anunció la convocatoria a una consulta popular para convocar una asamblea constituyente que permita reformar la carta magna. http://www.elpais.com/articulo/internacional/Correa/convoca/consulta/popular/nueva/Constitucion/dia/investidura/elpepuint/20070115elpepuint_9/Tes (01/2007)

[2] Estudios sobre los usos de mecanismos de democracia directa en América Latina se pueden consultar en http://www.dd-la.ch (01/2007).

[3] Los datos del Banco Mundial para 2004 muestran que los países más avanzados en número de usuarios de Internet están por debajo del 30% (Chile 26,7%, Costa Rica 23,5%, Uruguay 19,8%), mientras los que cuentan con menor porcentaje de usuarios no alcanzan el 5% (Paraguay 2,5%, Bolivia 3,9%, Ecuador 4,8%). Las cifras son bajas, más aún si se las

Podemos preguntarnos si la brecha digital inhibe la actuación de los gobiernos y, en cualquier caso, en qué marco se reflexiona sobre la *necesidad* de desarrollar políticas públicas en esta línea. El argumento de quienes defienden que la promoción y usos de las TIC deben convertirse en un tema de agenda política se basa en que la población más susceptible de *quedar fuera* es la menos educada, la más pobre, la discriminada (Norris 2000, Jordana 2001, Proenza 2002)[4]. Por otra parte, se destacan las potencialidades de las TIC para mejorar las prestaciones del gobierno (Hinnant y Moon 2001, Finger y Pecoud 2003, Fountain 2001), reducir la corrupción (Bhatnagar, 2003) y canalizar demandas ciudadanas con nuevos espacios de participación política (Bimber 1999, Chadwick y May 2003, Hague y Loader 1999, Clift 2003). En cualquier caso, las evidencias muestran que en los últimos años todos los gobiernos de la región han desarrollado programas e iniciativas de implementación de TIC en diversas áreas incluyendo planificaciones, iniciativas concretas o, como mínimo, documentos estratégicos[5]. Los objetivos de estas iniciativas y sus consecuencias para la gobernabilidad son el tema de esta ponencia. *¿Qué tipo de políticas se ponen en marcha y con qué objetivos y consecuencias para la gobernabilidad democrática?* En primer lugar, proponemos un marco teórico para definir tipos de iniciativas. Luego se compilan las principales iniciativas desarrolladas por los gobiernos de la región. Por último, se extraen algunas conclusiones y se señalan futuras líneas de investigación.

compara con las de los países avanzados (la media europea en 2004 llegaba al 40%), sin embargo también muestran un crecimiento constante considerando la relativa novedad de esta tecnología, que comenzó a difundirse en 1995 (Castells 2001, Dodge y Kitchin 2001, Norris 2000).

[4] Algunos estudios consideran que la fractura digital es un reflejo de las desigualdades previas (Compaine 2001) mientras otros afirman que se trata de una nueva forma de desigualdad, que se asienta sobre las precedentes pero que podría multiplicar las formas de exclusión socioeconómica (Proenza 2002). Si se tratase de lo primero, sólo cabría esperar a que el uso de Internet se generalice, como ocurrió con otras tecnologías. Sin embargo, la tendencia señala una ralentización de la expansión de Internet (ITU 2002), y la extrapolación de distintas pautas de expansión muestra escenarios diferentes: en los países desarrollados el teléfono dejó a amplios sectores de la población al margen durante décadas mientras la televisión se extendió muy rápidamente por todos los sectores sociales (Jordana 2001).

[5] Para este primer análisis ha sido de gran utilidad la información contenida y desarrollada por la Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe. En esta web se observó que todos los gobiernos analizados habían elaborado algún tipo de estrategia para el desarrollo de la Sociedad de la Información y el gobierno electrónico. La mayoría tenían planes de actuación en marcha. Los que no tenían planes de actuación (Paraguay, Nicaragua, Honduras) tenían documentos estratégicos. http://www.redgealc.net (01/2007).

2. Nuevas tecnologías, democracia y buen gobierno

Resumiendo lo señalado en la introducción, en América Latina se observa a la vez una creciente confianza en la democracia como el mejor sistema de gobierno (aunque el peso de la desconfianza no debe ser subestimado) y una alta participación electoral, junto a movilizaciones sociales y en el marco de crisis políticas recurrentes. Estas crisis están originadas principalmente en la desigualdad y la pobreza, pero estallan ante hechos de corrupción y/o por el incumplimiento de los programas electorales. En este contexto, ¿que podrían aportar las TIC a la democracia? La e-democracia se ha definido como el uso de medios electrónicos de comunicación que dan poder a los ciudadanos para controlar la responsabilidad de legisladores y políticos sobre sus acciones en el ámbito público, ya sea mediante el fortalecimiento de la transparencia del proceso político, el mejoramiento de la calidad de las instancias de formación de opinión o el incremento de la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones (Trechsel *et al*., 2003: 10).

Así, los usos de la tecnología por parte de los gobiernos para mejorar su relación con la ciudadanía se pueden abordar en distintos niveles, aunque esta división sea analítica, ya que están estrechamente interrelacionados. Por un lado, encontramos los temas que responden estrictamente a la calidad de la democracia, sobre la que la tecnología podría influir a partir de poner a disposición de los ciudadanos mayor información sobre la gestión del espacio público, generando más transparencia, y abriendo más y/o mejores canales de comunicación con la ciudadanía. Por otra parte, la innovación tecnológica en la Administración Pública también puede cambiar la prestación de servicios públicos incrementando la eficiencia y la transparencia de la gestión, lo que conduciría a mejorar los niveles de satisfacción ciudadana. Así, podemos diferenciar:

- *el derecho del ciudadano a acceder a la información pública*: esto apunta a mejorar la calidad de la información recibida y se espera que incremente la confianza en el sistema político y administrativo. Se busca dar transparencia a la gestión, hecho que tiene el efecto de incrementar el control sobre el gobierno. Se orienta a reforzar la democracia representativa.
- *La orientación al ciudadano como usuario-receptor de servicios públicos*: aquí el énfasis se pone en la calidad de la prestación y en la eficiencia interna de la organización. Se trataría de que el ciudadano tenga más fácil acceso a la información de su interés y que pueda seguir procesos, lo que eliminaría la desconfianza y la arraigada sospecha de desigualdad y corrupción. Incluye la simplificación administrativa, la disminución de la redundancia, la automatización de procesos, etcétera.
- *La participación ciudadana en base al derecho otorgado por la soberanía*: aquí se enmarcan los procesos de participación democrática a partir del uso de las nuevas tecnologías (consultas en línea, voto electrónico, posibilidades de participación en el diseño de políticas públicas, etc.). Se vincula especial –aunque no exclusivamente– con formas de participación directa.

Estas diferencias de perspectiva, aunque complementarias, han promovido distintas visiones. Así, mientras algunos gobiernos han centrado sus políticas en mejorar la calidad de las prestaciones de servicios públicos, personalizar servicios, etc., otros han puesto mayor énfasis en incrementar la transparencia de la gestión o en generar nuevas áreas de participación ciudadana. Una mejora de las prestaciones tiene consecuencias sobre la legitimidad del sistema político, del mismo modo que la transparencia de la gestión y el acceso a mayor cantidad de información tiene consecuencias sobre el ejercicio y la misma percepción de la democracia. Sin embargo, determinados desarrollos elitistas de prestaciones también podrían conducir a incrementar las diferencias entre los grupos de población (los que tienen acceso, que se verían beneficiados, y los que no). La transparencia, a su vez, podría estimular el autocontrol y reducir los niveles de corrupción. La tabla 1 organiza las dimensiones analizadas.

Tabla 1: Áreas de actuación de la e-democracia

Área	Descripción	Iniciativas
Transparencia, capacidad de control de la actividad de los gobiernos	Se busca mejorar la calidad de la información recibida y por ende incrementar la confianza ciudadana en el sistema político. La transparencia de la actividad gubernamental tiene un efecto de control, sobre el gobierno, y de aprendizaje, para un ciudadano que estará más capacitado para la toma de decisiones. Refuerza la democracia representativa.	Información del gobierno. Iniciativas de transparencia. Portales de compras y contrataciones del Estado. Seguimiento de la actividad legislativa, publicación de presupuestos, etcétera.
Cambio organizativo, mejora de la gestión interna	El énfasis se pone en la calidad de la prestación, que se puede dar a través del control del ciudadano sobre sus demandas; por ejemplo, con la posibilidad de hacer un seguimiento de sus tramitaciones. Refuerza la confianza y satisfacción hacia la Administración Pública. Creación de nuevos servicios basados en la información.	Proyectos como *Ventanilla Única*, servicios personalizados, simplificación de procedimientos, mejora de la velocidad de respuesta. Creación de portales para la demanda ciudadana.
Participación ciudadana	Se incluyen los procesos de participación democrática a partir del uso de TICs. Dependiendo de las características de los proyectos, los resultados pueden potenciar el buen funcionamiento de la democracia representativa o introducir y facilitar mecanismos de democracia directa.	Consultas en línea, voto electrónico o la participación en el diseño de políticas públicas. Presupuesto participativo, consultas ciudadanas.

Fuente: elaboración propia.

3. Aproximación empírica

Retomando la pregunta del artículo –*¿qué tipo de actuaciones realizan los gobiernos de América Latina y con qué objetivos y consecuencias para la gobernabilidad democrática?*– en este apartado se recogen las principales iniciativas desarrolladas en la región. Hemos buscado iniciativas orientadas a cada

uno de los ítems destacados en la tabla 1 para analizar qué tipo de iniciativas se promueven, contemplando particularidades entre los países analizados. Nos centramos en las iniciativas desarrolladas por el gobierno nacional o federal, con presencia en la web. La tabla 2 identifica las iniciativas inscritas en el primer ámbito descrito: orientadas a incrementar la transparencia de la gestión y disminuir los niveles de corrupción existentes.

Tabla 2: Iniciativas basadas en TIC para la eficiencia y el control gubernamental

País	Control y transparencia*	Características básicas
Argentina	Argentina Compra Mejor democracia	Dirigido a las empresas que realizan transacciones con el gobierno y a los ciudadanos que quieran controlar estos procesos. Está reglamentado el uso obligatorio de este Sistema para los procedimientos de "Contratación Directa mediante el Trámite Simplificado", dentro del ámbito de la AP Nacional. También existe un sistema de promoción del acceso a la información pública.
Bolivia	SICOES	Sistema de información y contrataciones del Estado con información y formularios que pueden enviarse mediante correo electrónico.
Brasil	Portal de transparencia	Hay un apartado denominado *El gobierno informa*, en el que se comunica sobre actividades gubernamentales, presupuestos, compras, etcétera.
Chile	Sist. de Compras y Contratación / Red de TV con info.legislativa	Destinado a proveedores, compradores y ciudadanos. Tiene la doble función de dar eficiencia a las compras e incrementar el control ciudadano. Por otra parte, además de un portal de información legislativa hay una red de TV con información legislativa destacada en tiempo real.
Colombia	Portal Único de contratación pública	Sistema electrónico que permite la consulta de información sobre los procesos contractuales que gestionan las entidades del Estado. Su principal objetivo es promover la transparencia, eficiencia y uso de tecnologías en la publicación por Internet de las adquisiciones públicas.
Costa Rica	Sist. Integrado de Actividad Contractual	Contiene la información referente a los procedimientos de contratación, los actos de adjudicación, calidades del contratista, objeto y monto de las operaciones, y otros datos sobre la actividad contractual de la Administración.

Ecuador	SIGOB Contratanet	Sistema de Información para la Gobernabilidad Democrática Sistema oficial de contratación pública.
El Salvador	Programa e-Pais Portal legislativo	Creación del portal de gobierno, con información ciudadana.
Guatemala	Guatecompras Transparencia	Portal de compras bajo la consigna “todo a la vista de todos”. Espacio en el portal del gobierno con información pública.
Honduras	Honducompras	Por ley de 2005 el portal es el único medio por el que se difundirán y gestionarán los procedimientos de contratación que celebren los órganos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley de Contratación del Estado.
México	Transparencia	En el portal del gobierno hay una iniciativa que facilita el acceso a la información pública con un sistema de solicitudes a través de Internet. Transmisión en vivo de las sesiones legislativas.
Nicaragua	Portal del gobierno EVA	La información es escasa y se orienta sobre todo a difundir la actividad presidencial. El portal del gobierno, a diferencia del de la presidencia, contiene más links a iniciativas. EVA es iniciativa para promover el acceso a la información (en implementación).
Panamá	PanamáCompra	Los objetivos son la promoción de la participación ciudadana en el proceso de compras gubernamentales; la activación de la economía promoviendo la competencia; y el incentivo la cultura tecnológica en el gobierno y el sector privado y el ahorro de tiempo en los trámites de compras estatales.
Paraguay	Portal del gobierno	Hay informes de gestión y un seguimiento de la actividad del presidente. Luego hay un portal de contrataciones con información de las transacciones públicas y posibilidades de hacer seguimientos y denuncias de corrupción.
Perú	Sist. de adquisiciones y contrataciones. Transparencia económica	Sistema de compras y contrataciones del Estado. Se busca promover la transparencia y la competitividad, ahorrar recursos y tiempo. También hay un proyecto de transparencia económica: una plataforma informativa de acceso libre con la información centralizada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
Rca. Dominicana	Portal - Transparencia	Funciona como un portal de noticias de la actividad gubernamental sobre todo del Poder Ejecutivo. Ley de Acceso a la información pública.
Uruguay	Portal del gobierno Sist. de Compras	Es un portal de noticias de las iniciativas de gobierno, no sólo del Ejecutivo sino también del Legislativo, programas de actuación, etc. Sistema de compras estatales.
Venezuela	Portal del gobierno	El portal cuenta con mucha información sobre iniciativas del gobierno.

Fuente: elaboración propia. * Los links correspondientes a cada iniciativa se detallan en el anexo.

Podemos observar que todos los gobiernos han desarrollado iniciativas orientadas a incrementar la transparencia de la gestión. Cabe diferenciar entre las iniciativas más desarrolladas y las embrionarias. En el primer grupo se destacan los sistemas de contrataciones del Estado que funcionan virtualmente, que permiten a la vez incrementar la eficiencia de las compras del gobierno, además de volver más transparentes estos procesos (Chile, Colombia). En un nivel intermedio destacan las iniciativas orientadas al acceso ciudadano a la información (México, Guatemala, Ecuador). Por último, podemos mencionar la mera existencia de información en los portales gubernamentales (Paraguay, República Dominicana). Detallaremos el análisis en las conclusiones.

La tabla 3 reúne las iniciativas cuyo objetivo es la mejora de la eficiencia interna y externa de la administración pública, principalmente en la prestación de servicios públicos. El análisis de los portales permite diferenciar entre aquellos que se constituyen como medios de comunicación de la actividad del gobierno (con carácter más propagandísticos que informativo); los organizados según la oferta de la Administración (con un lenguaje administrativo y organizados por unidades de gobierno); y los organizados de acuerdo con las necesidades ciudadanas (por perfiles, temas y/o hechos vitales, con un diseño *amigable*). En muchos casos funcionan en paralelo un portal del gobierno y un portal de la casa presidencial, este último a menudo con una orientación claramente propagandística. También hay portales que reúnen gran cantidad de información de diferentes tipos en la página de acceso, generando un complicado mapa de informaciones escasamente accesibles.

El grado de desarrollo del portal y su orientación propagandística, administrativa o ciudadana se vincula con la puesta on-line de trámites electrónicos y/o el desarrollo de guías de trámites como iniciativa particular. Así, encontramos que todos los portales orientados al ciudadano cuentan con guías de trámites (Argentina, Colombia, Costa Rica, entre otros), algunos incluso permiten las tramitaciones electrónicas (El Salvador). La mayoría de los portales gubernamentales orientados a dar información del propio gobierno no cuentan con guías de trámites y en general son los mismos en que no se encontraron iniciativas concretas de modernización orientadas al ciudadano (Ecuador, Honduras, Guatemala, Dominicana). Sin embargo, Honduras y Guatemala, que no han desarrollado estas iniciativas sí cuentan con sistemas electrónicos de compras y contrataciones del Estado.

Tabla 3: Iniciativas de modernización administrativa

País	Modernización administrativa	Características básicas
Argentina	Portal del gobierno	El portal contiene información organizada por perfiles. También hay una guía de trámites, un directorio de funcionarios y un sistema de atención en línea para reclamos a la Administración nacional.
Bolivia	Guía de trámites/escritorio virtual funcionarios	Toda la información necesaria para hacer los trámites. No hay transacciones electrónicas. Proyecto Escritorio virtual para servidores públicos, una intranet para funcionarios.
Brasil	Portal del gobierno	Hay información y un debate abierto sobre gobierno electrónico. Los servicios se organizan para empresas, ciudadanos y por "hechos vitales".
Chile	Trámite fácil	El portal está dirigido a distintos perfiles (extranjeros, empresas, jóvenes, familias). Hay información de trámites y posibilidad de realizarlos en línea.
Colombia	Gobierno en línea	El portal del gobierno está organizado por perfiles –ciudadanos, empresas, servidores públicos– que contienen un amplio espectro de información.
Costa Rica	Gobierno fácil	En la web se puede acceder a la información para ciudadanos, jóvenes, empresas y funcionarios. Luego se organiza por temas (sector agropecuario, educación, justicia, etc.).
Ecuador	Portal del gobierno	Sólo un portal con información. Mucha información de la actividad del presidente (más que orientada al ciudadano).
El Salvador	ePaís	Se destacan trámites online para ciudadanos y empresas, una guía de trámites y un buzón de atención al ciudadano.
Guatemala	Portal del gobierno	No hay información organizada de acuerdo con las necesidades del ciudadano ni se han encontrados proyectos de digitalización de servicios, guías de trámites, etcétera.
Honduras	Portal del gobierno	No hay trámites ni iniciativas de modernización administrativa basadas en TIC.
México	Portal del gobierno	Portal con información organizada por perfiles. Hay trámites en línea.
Nicaragua	Portal del gobierno Ventanilla única de inversiones	Plan de gobierno electrónico financiado por el Banco Mundial. Se han comenzado a desarrollar servicios en línea (formularios). Desarrollado por el Ministerio de Fomento, Ind. y Comercio.
Panamá	PanamáTramita	Reducir, simplificar e integrar los trámites que las diferentes entidades del gobierno exigen de los ciudadanos y de los proveedores. Poner servicios on line.
Paraguay	Portal de gobierno	El énfasis está puesto en dar información, no en las prestaciones.
Perú	Portal ciudadano	Cuentas con servicios y trámites incluyendo prestaciones online.
República Dominicana	Portal del gobierno	No se han encontrado iniciativas de modernización administrativa o atención al ciudadano que usen TIC.
Uruguay	Portal del gobierno	No hay información organizada de acuerdo con las necesidades del ciudadano ni se han encontrados proyectos de digitalización de servicios, guías de trámites, etcétera.
Venezuela	gobierno en línea	Se ha creado un portal con un directorio de entidades del gobierno e información sobre trámites.

Fuente: elaboración propia.

La tabla 4 muestra las iniciativas de participación ciudadana, desde las formas más básicas (envío de correos electrónicos) a la posibilidad de presentar propuestas de ley o pedir información especializada y a la creación de espacios de interacción para influir sobre el diseño de políticas públicas. Vemos aquí mayor diferencia entre las iniciativas, ya que, mientras en algunos casos se ha promovido, por ejemplo, la creación de foros sectoriales (México, Bolivia) o se han creado programas legislativos virtuales en los que el ciudadano puede participar (como Parlamento virtual en Perú y Chile), en otros la apelación al ciudadano es sobre todo simbólica, como por ejemplo con buzones virtuales para escribir al presidente (Paraguay).

Tabla 4: Iniciativas de participación ciudadana

País	**Iniciativas de participación ciudadana**	**Características básicas**
Argentina	Defensor del pueblo Foros de discusión (web del Senado)	Las quejas se pueden plantear por correo electrónico pero una vez iniciado el procedimiento se debe enviar la demanda por escrito. Foros sobre coparticipación federal de impuestos y sobre educación. Se pueden realizar consultas y sugerencias.
Bolivia	Denuncias y propuestas (Webs del Senado y Diputados) Foros FORODAC	Presentación de denuncias, información legislativa, propuestas de ley. El ciudadano puede hacer aportes a la ley de hidrocarburos. En Diputados además se puede calificar a los representantes. Distintas instituciones gubernamentales han creado también un foro para discutir sobre descentralización, autonomías y constituyente.
Brasil	Consultas, forums y espacios de participación	Se solicita a la ciudadanía que participe con opiniones sobre qué medidas contribuirían al éxito de un programa de gobierno (P. de aceleración del crecimiento)
Chile	Senador virtual	Difusión de información legislativa y posibilidades de pronunciarse respecto de proyectos de ley.
Colombia	Información-Audiencias Públicas	Buzones para quejas y sugerencias al Poder Legislativo: En el Senado se prevé la posibilidad de que el ciudadano participe pidiendo audiencias públicas enviando propuestas de ley, pero no está claro ni el procedimiento ni su vínculo con las TIC.
Costa Rica	Oficina de Iniciativa Popular	Entidad dependiente de la asamblea legislativa en la que se da información sobre leyes y se reciben consultas, sugerencias, propuestas, etcétera.
Ecuador	Información - Consulta ciudadana	En el portal se anuncia la convocatoria a una consulta ciudadana en 2007. No hay espacios de participación.
El Salvador	Programa de participación pública	El programa busca mejorar la comunicación del gobierno con la ciudadanía e incrementar la participación (no se han registrado iniciativas en marcha).

Guatemala	Webiste del Congreso	Foro y Chat, encuestas, pregunta del día. Interacciones no vinculantes ni regladas.
Honduras	Foros de discusión- Quejas y comentarios	Como en la mayoría de los foros, no está clara su conexión con el proceso de toma de decisiones.
México	Foros de discusión	Foros de discusión organizados por perfiles (adultos mayores, campesinos, mujeres, etc.) No vinculantes.
Nicaragua	Asamblea en línea	Espacio en la web de la asamblea legislativa para dar opiniones y sugerencias sobre los proyectos de ley.
Panamá	Oficina de participación ciudadana	Espacio virtual en el que los ciudadanos pueden darse el alta para discutir y acceder a información legislativa.
Paraguay	Escríbale al presidente	En el portal hay un buzón destinado a la comunicación directa con el presidente. Información sobre el procedimiento para convocar audiencias públicas.
Perú	Parlamento Virtual	Hay foros públicos, posibilidades de formular pedidos y seguimiento de los mismos.
República Dominicana	Encuestas de opinión- Foros	Además de encuestas de opinión, es posible participar en foros legislativos virtuales y en foros abiertos. Ambas iniciativas se desarrollan en el Senado.
Uruguay	Consultas al Parlamento	Se pone a disposición ciudadana un sistema de información y participación para la difusión de la información legislativa, empleando la tecnología y otras herramientas disponibles.
Venezuela	Foro Virtual de Participación Ciudadana	Espacio para la consulta pública de leyes que permite la participación ciudadana. Foro virtual de participación ciudadana.

Fuente: elaboración propia.

4. Discusión y futuras líneas de investigación

Este estudio exploratorio ha permitido identificar algunos aspectos que permitirán contextualizar futuras investigaciones sobre las vinculaciones entre TIC y democracia. En primer lugar, cabe destacar que el escenario europeo de creciente apatía ciudadana, desconfianza en las instituciones y disminución de la participación, no se puede proyectar sobre América Latina. En esta región conviven el predominio de la democracia como forma de gobierno más valorada, una alta participación ciudadana en elecciones y crisis políticas recurrentes, que derivan en manifestaciones populares. Las movilizaciones y protestas sociales por fuera de los canales institucionales y con consecuencias sobre la estabilidad del sistema político son una clara particularidad de la región.

En segundo lugar, el análisis ha mostrado que, pese a la brecha digital, la promoción de TIC está en la agenda de los gobiernos de la región y tiene un peso creciente. El uso de las TIC por parte de los gobiernos latinoamericanos es amplio. Todos ellos han desarrollado portales gubernamentales y cuentan con planes estratégicos y/o planes de actuación. Con diferentes énfasis y consecuencias, todas estas iniciativas podrían contribuir a incrementar la satisfacción ciudadana, la legitimidad del sistema político y la gobernabilidad, tanto por el incremento del control sobre los gobiernos (porque presionaría a los mismos a mejorar sus resultados) como por una mejora de las prestaciones o una mayor capacidad de los ciudadanos de presentar propuestas o hacer sentir su voz más allá de las elecciones. Sin embargo, la situación varía de un país a otro y el análisis de los usos es complejo. Analicemos esto en cada una de las dimensiones propuestas.

Como se puede ver en la tabla 5, la mayoría de los sitios se organizan como portales orientados al ciudadano (8 casos). En segundo lugar, destacan los organizados según la oferta de la Administración, con información de programas y unidades de gobierno (7). Por último, los que funcionan principalmente como una ventana de noticias de la actividad gubernamental (4). Muchas veces es quizá la intención propagandística la que guía los esfuerzos de los estados por adoptar TICs y ofrecer información para los ciudadanos (un análisis de ese tipo requeriría un estudio más profundo de dichas iniciativas). Sin embargo, se observa una evolución hacia portales orientados a la ciudadanía más que a reflejar la propia administración o la actividad de los gobernantes de turno.

Tabla 5: Iniciativas TIC de los gobiernos de América Latina. Estado de situación

País	Portales[1]			Sist. Contrat[2]		Portal legislativo	Guías de trámites[3]		Participación ciudadana		
	Gob	Adm	Ciud	Info	Trans.		Info	Trans.	Buzón[4]	Prop.[5]	Interac.[6]
Argentina	--	--	3	1	2	1	1	--	1	2	2
Bolivia	--	2	--	1	2	1	1	--	1	2	2
Brasil	--	--	3	1	--	1	1	2	1	2	2
Chile	--	2	--	1	2	1	1	2	1	2	--
Colombia	--	--	3	1	2	1	1	--	1	2	--
Costa Rica	--	--	3	1	--	1	1	--	1	2	--
Ecuador	1	--	--	1	2	1	--	--	1	--	--
El Salvador	--	--	3	--	--	1	1	2	1	--	--
Guatemala	1	--	--	1	2	1	--	--	1	2	2
Honduras	--	2	--	1	2	--	--	--	1	--	2
México	--	--	3	--	--	1	1	--	1	2	2
Nicaragua	--	2	--	--	--	1	1	--	1	2	--
Panamá	--	--	3	1	2	1	1	2	1	2	--
Paraguay	1	--	--	1	--	1	--	--	1	2	--
Perú		--	3	1	2	1	1	2	1	2	2
R.Dominicana	1	--	--	--	--	1	--	--	1	--	--
Uruguay	--	2	--	1	--	1	--	--	1	--	--
Venezuela	--	2	--	--	--	1	1	--	1	2	2

Fuente: elaboración propia

[1] Portales:
Gob: con información sobre la actividad del Poder Ejecutivo.
Adm: con información administrativa, organizada según la oferta de la administración;
Ciud: con información administrativa organizada según la demanda del ciudadano (por perfiles, por temas en lugar de por departamentos, más accesible en el vocabulario y la organización).
[2] Sistemas de contrataciones y adquisiciones del Estado.
Info: sólo dan información/
Trans: permiten realizar transacciones.
[3] Guías de trámites
Info: sólo dan información/
Trans: permiten realizar transacciones.
[4] Buzón: Participación simbólica.
[5] Prop (propuestas): posibilidad de enviar demandas, denuncias y propuestas por parte de un individuo.
[6] Interact: (participación interactiva): espacios de interacción ciudadana para hacer propuestas.

Como iniciativa vinculada con la transparencia y la disminución de la corrupción, pero también con consecuencias para la modernización administrativa y la eficiencia interna de la gestión, se destaca la creación de sistemas de contrataciones y adquisiciones del Estado (con la excepción de El Salvador, México, Dominicana, Nicaragua y Venezuela, el resto de los países los han desarrollado). En los casos en que el sistema funciona electrónicamente, las TIC se describen como un generador de transparencia, de eficiencia (ya que se busca incrementar la cantidad de proveedores y mejorar la relación calidad-precio) y de promoción del uso de las TIC (Argentina, Bolivia, Chile entre otros). Muchas de estas iniciativas u otras orientadas a la transparencia y al acceso a la información pública se han desarrollado con fondos de cooperación internacional (Costa Rica, Panamá, Honduras, Bolivia, Perú).

En cuanto a las guías de trámites, aunque la mayoría ha comenzado a reunir y organizar esta información, no todos lo han hecho (en seis portales de gobierno no se han encontrado). Las transacciones electrónicas vinculadas con las guías de trámites no están muy extendidas y en cualquier caso, en los países en que existen su funcionamiento es muy embrionario.

En el ámbito de la participación ciudadana en general, cabe diferenciar entre la apertura de espacios "simbólicos" de participación (por ejemplo, buzones para escribir al presidente) de espacios en que se permite plantear y seguir propuestas, y de espacios de interacción ciudadana para la formulación de proyectos de ley. La mayoría de estos últimos han sido desarrolla-

dos por la asamblea legislativa. Los portales del Poder Legislativo también se han extendido, la única excepción es Honduras. Entre éstos cabe diferenciar a aquellos que ofrecen información de los que han implementado sistemas más avanzados de participación ciudadana, sea mediante el acceso y el envío de propuestas y preguntas en forma individual y/o mediante la creación de foros de debate (Panamá, Perú).

Al agrupar los casos que más han implementado iniciativas TIC para la transparencia informativa, la mejora de los procesos internos y el incremento de la eficiencia de la gestión, encontramos que, en el grupo de los más avanzados se ubican siete países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Panamá y Perú), en el grupo intermedio, seis (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Venezuela), y en el menos avanzado (Ecuador, Paraguay, Dominicana y Uruguay). Encontramos también que en el primer grupo se destacan casos con menor nivel de riqueza y difusión de tecnología, como Bolivia, Panamá y Perú, mientras en el último se ubica Uruguay, cuyos indicadores generales están por encima de la media regional. Esto conduce a varias reflexiones y propuestas para ajustar el modelo de análisis.

A modo de reflexión, en primer lugar cabe destacar la influencia que ejerce el apoyo económico de los organismos internacionales en el desarrollo de este tipo de iniciativas (lo que explica algunos desarrollos basados en TIC de países más pobres y con menor cantidad de usuarios de internet).

En segundo lugar, puede señalarse la necesidad de un abordaje concreto a las prácticas, usos y resultados que ofrecen estas herramientas. Esto se hace especialmente evidente en las iniciativas orientadas a la participación ciudadana, que en general carecen de marcos explicativos de las consecuencias reales que podría tener esa participación.

En la primera línea mencionada, otros estudios ya han señalado que la cooperación internacional aparece como un incentivo al desarrollo del gobierno electrónico. Un estudio de Reilly (2003) centrado en América central señala que *"el foco del uso de las TICs por parte del gobierno de la región es la modernización del Estado y no el mejoramiento de la gobernabilidad o la construcción de la democracia. Específicamente, hay muchas presiones internacionales por mejorar los sistemas de información del gobierno con el fin de mejorar la rendición de cuentas a los donantes, aumentar la eficiencia del Estado, reducir el nivel de corrupción y calificar al estatus de países pobres altamente endeudados"*[6]. Cabe señalar, que muchos de estos proyectos se vinculan con la incorporación de la gobernabilidad a la agenda de desarrollo, debido a que *"los resultados y las consecuencias de los programas de ajuste estructural financiados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional durante la década de los ochenta, que no tuvieron un impacto significativo en la recuperación económica y, en cambio, crearon situaciones más difíciles para los pobres (por ejemplo el incremento de corrupción, la falta de transparencia en las decisiones públicas, los vacíos de responsabilidad a la ciudadanía o ineficiencias en la gestión pública)"* (Cerrillo 2001). Debería analizarse las consecuencias de este establecimiento de la agenda de iniciativas.

Como futuras líneas de investigación, se debe considerar el uso de estos nuevos sistemas y espacios de comunicación e información tanto por parte de la ciudadanía como de los poderes públicos, los marcos en que se desarrollan estas iniciativas y sus consecuencias sobre el sistema político, la administración y la calidad democrática. Cabría analizar el impacto real de los sistemas de contraloría sobre la corrupción y las concepciones de estos nuevos espacios de participación, que pueden funcionar como herramientas publicitarias de la actuación de los gobiernos, de mejora de su imagen *hacia fuera* para acceder a fuentes externas de financiación, o como instrumentos de mejora de la calidad de la gestión y del funcionamiento de la democracia.

[6] En este estudio Reilly indica que en los cinco casos estudiados en su informe (Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua) existían proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) orientados a desarrollar sistemas de contabilidad en línea para facilitar la preparación y entrega de informes y hacer seguimiento del presupuesto nacional es una alta prioridad en la región.

5. Bibliografía

Altman, David. 2005. "Democracia Directa en el Continente Americano: ¿Auto-Legitimación Gubernamental o Censura Ciudadana?", *Política y Gobierno* XII (2): 203-232.

Bathanagar, Subshahs. 2003. "eGovernment and access to information". *Global Corruption Report*. http://gcr.netscript.kunde.sserv.de/download/gcr2003/04_E-government_(Bhatnaga).pdf (11/2006).

Bimber, Bruce. 1999. "The Internet and Citizen Communication With Government: Does the Medium Matter?". *Political Communication*, 16:409-428

Carnoy, Martin. 2000. *Sustaining the new economy*. Nueva York: Rusell Sage Foundation.

Castells, Manuel. 1997. *La era de la información*. Madrid: Alianza.

Castells, Manuel. 2001. *The Internet galaxy. Reflections on the Internet, business, and society*. Oxford, New York: Oxford University Press.

Castells, M. y Himanen, P. 2002. *La sociedad de la información y el estado del bienestar. El modelo finlandés.* Madrid: Alianza Editorial.

Cerrillo, Agustí. 2001 "La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad". *Revista Instituciones y Desarrollo,* Nros. 8 y 9: 543-576.

Chadwick, Andrew y May Christopher. 2003. "Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: 'e-Government' in the United States, Britain and the European Union". *Governance: An International Journal of Policy, Administrations and Institutions*, vol 16, Nº 2: 271-300.

Clift, S. 2003. "E-Democracy, E-Governance and Public Net-Work" http://www.publicus.net/articles/edempublicnetwork.html

Compaine, Benjamín. 2001. *The Digital Divide: facing a crisis or creating a myth*. Cambridge: MIT Press.

Dodge, Martin y Kitchin, Rob. 2001. *Mapping Cyberspace*. Nueva York: Routledge.

Finger, M.; Pecoud, G. 2003. "From e-Government to e-Governance? Towards a model of e-Governance". Swiss Federal Institute of Technology.

Fountain, Jane. 2001. "Building the Virtual State. Information technology and institutional change". Washington, DC: Brookings Institution Press.

Gonnet Wainwayer, Marcel (2008) "Mecanismos de democracia directa en Chile: historia, paradojas y posibilidades", C2D Working Paper Series 15/2008. Disponible en www.c2d.ch Publicaciones.

Guillén, M.; Suárez; S. 2001. "Developing the Internet: entrepeneurship and public policy in Ireland, Singapore, Argentina and Spain". Telecommunications Policy 25: 349-371.

Hague, B. y Loader, B. D. 1999. "Digital democracy, Discourse and Decision Making in the Information Age". Londres: Routledge.

Hall, David; Lobina, Emanuele y de la Motte Robin. 2004 "Resistencia ciudadana a la privatización del agua y la electricidad" http://www.tni.org/books/yearb05socials.pdf (01/2007).

Hargittai, Eszter. 1998. "Holes in the net: the Internet and international stratification revisited". www.isoc.org/inet98/proceedings/5d/5d_1.htm (11/2006).

Hargittai, Eszter. 1999. "Weaving the Western Web: explaining differences in Internet connectivity among OECD countries". Telecommunications Policy 23: 701-718.

Hinnant, Charles y Moon, Joe. 2001. "The pursuit of e-Government: what determines perceptions of e-Government effectiveness". Bloomington: 6th National Public Management Research Conference, Indiana University, Bloomington, IN.

Huse, M. 2003. "Renewing Management and Governance: New Paradigms of Governance?", *Journal of Management and Governance,* 7:211-221.

Jordana, Jacint. 2001. "Desigualtats digitals i societat de la informació: un debat pendet", Fundació Rafael Campalans, *Papers de la Fundació* Nº 130.

Latinobarómetro. 2006. http://www.latinobarometro.org/uploads/media/2006.pdf (01/2007)

Lipset, S.M. 1992. "Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política", en A. Batlle (ed.) *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel.

Lissidini, Alicia. 2006. "Democracia directa en América Latina. Bolivia, Venezuela y Uruguay desde una perspectiva comparada". Programa Regional de Becas del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires.

Mayorga Ugarte, Fernando. 2006. "Referéndum y Asamblea Constituyente: autonomías departamentales en Bolivia". Paper presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. http://portal.cnd.gob.pe/archivos/clad/documentos/mayoruga.pdf

Mayorga, F. 2007. "Representación, legitimidad y proceso decisional: la democracia (semi) directa en la región", paper presentado en la *Conferencia Internacional Mecanismos de Democracia Directa en América Latina*. Buenos Aires, 14-15 de marzo de 2005.

Milner, Helen. 2002. "The global spread of the Internet: the role of international diffusion pressures in technology adoption". Paper presented in Yale University in May 10-11, 2002.

Norris, P. 2000. "Democratic Divide? The Impact of the Internet on Parliaments", Paper presented at the *American Political Science Association Annual Conference*, Washington D.C.

Norris, Pippa. 2000. "The Worldwide Digital Divide". Paper for the *Annual Meeting of the Political Studies Association of the UK*, London School of Economics and Political Science, 10-13 abril.

Payne, Zovatto y Mateo Díaz. 2006. *La política Importa. Democracia y desarrollo en América Latina.*

http://www.idea.int/publications/dem_dev/upload/La_pol%EDtica_importa_2006_content-2.pdf 01/2007

PNUD. 2004. La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. http://www.democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1 01/2007

Proenza, Francisco. 2002. "Telecenter sustainability. Myths and opportunities", *Journal of Development Communication*, November.
Putnam, R. 2003. *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutenberg; Círculo de Lectores.
Reilly, Katherine (2002) "Gobierno, TICs y Sociedad Civil en América Central: El uso de TICs por parte del gobierno nacional ¿Contribuye a una mayor democratiación del Estado". Disponible en http://www.katherine.reilly.net/docs/versioncorta.pdf
Salazar, Rodrigo. 2006. "Bolivia. El referéndum". Center on Direct Democracy (c2d), Universidad de Ginebra. http://www.dd-la.ch/download/Case11_Bolivia.pdf (01/2007).
Welp, Yanina. 2004. "Nuevas tecnologías, viejos problemas: El modelo español de difusión de Internet". *Revista Internacional de Sociología* 37, enero-abril.
Welp, Yanina y Laferriere, Emilio, 2008. "Nuevas tecnologías y mecanismos de democracia directa en América Central: Panamá, Honduras, El Salvador y Nicaragua". C2D Working Papers Series 19/2008. Disponible en www.c2d.ch Publicaciones.
West, Durrell. 2004. "E-Government and the Transformation of Service Delivery Citizens Attitudes", *Public Administration Review* vol. 64, Nº 1: 15-27.
Wong, W. y Welch E. 2004. "Does e-government promote accountability? A comparative analysis of website openness and government accountability", *Governance: an international journal of policy, administration and institutions* 17, (2):275-297.
Zovatto, Marulanda, Lizarazu y González. 2004. *Democracia directa y referéndum en América Latina*.

6. Links (Todos fueron consultados por última vez en febrero de 2007)

Argentina
Portal del gobierno: http://www.argentina.gov.ar
Portal de presidencia: http://www.presidencia.gov.ar/
Argentina Compra: https://www.argentinacompra.gov.ar
Defensor del Pueblo: http://www.defensor.gov.ar
Mejor democracia: http://www.mejordemocracia.gov.ar/
Cámara de Diputados: http://www.diputados.gov.ar/
Cámara de Senadores: http://www.senado.gov.ar

Bolivia
Portal de Gobierno: http://www.bolivia.gov.bo/
Portal de presidencia: http://www.presidencia.gov.bo
Sistema de Información de Contrataciones estatales: http://www.sicoes.gov.bo/
Guía de trámites: http://www.tramites.gov.bo
Gobierno en línea: http://www.gobiernoenlinea.bo/
Honorable Congreso Nacional: http://www.congreso.gov.bo/

ForoDAC (descentralización, autonomías y constituyente): http://www.descentralizacion.org.bo/

Brasil
Portal del gobierno: http://www.brasil.gov.br/
Portal de transparencia: http://www.transparencia.gov.br
Portal con información sobre gobierno electrónico: http://www.governoeletronico.gov.br/governoeletronico/
Espacio de participación: http://www.brasil.gov.br/participacao_popular
Cámara de Senadores: http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/
Cámara de Diputados: http://www2.camara.gov.br/legislacao

Chile
Gobierno de Chile: http://www.gobiernodechile.cl
Sistema de Compras y Contratación pública: https://www.chilecompra.cl
Trámite fácil: http://www.tramitefacil.gov.cl
Congreso Nacional de Chile: http://www.congreso.cl
Senador Virtual: http://senadorvirtual.senado.cl/

Colombia
Gobierno en línea: http://www.gobiernoenlinea.gov.co/home_ciudadanos.aspx
Portal único de contratación pública: http://www.contratos.gov.co
Cámara de Representantes: http://www.camara.gov.co

Costa Rica
Casa Presidencial: http://www.casapres.go.cr/ Portal en construcción (02/2007)
Asamblea Legislativa: http://www.asamblea.go.cr/
Gobierno Fácil: http://www.gobiernofacil.go.cr
Contraloría General de la República: http://cgrw01.cgr.go.cr/

Ecuador
Portal del gobierno: http://www.presidencia.gov.ec
SIGOB: http://www.sigob.gov.ec
Contratanet:http://www.contratanet.gov.ec
Honorable Congreso: http://www.congreso.gov.ec/

El Salvador
Portal del gobierno: http://www.elsalvador.gob.sv
Estrategia Nacional del gobierno electrónico: http://www.elsalvador.gob.sv/pge/estrategia.pdf
Asamblea Legislativa: http://www.asamblea.gob.sv/

Guatemala
Portal del gobierno: http://www.guatemala.gob.gt

Guatecompras: http://guatecompras.gt/
Congreso de Guatemala: http://www.congreso.gob.gt

Honduras
Portal del gobierno: www.gob.hn
Hondu compras http://www.honducompras.gob.hn

México
Portal del Gobierno: www.e-mexico.gob.mx/
Transparencia: www.e-mexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Transparencia
Sistema de Solicitudes de Información. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: www.sisi.org.mx/
Senado de la república: http://www.senado.gob.mx/
Diputados:
Foros de discusión: www.e-gobierno.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Foros_eMex

Nicaragua
Portal del gobierno: http://www.nicaragua.gob.ni
Portal de la presidencia: www.presidencia.gob.ni
Ventanilla Única de Inversiones: http://www.mific.gob.ni/VUI/vm.htm
Eva: http://www.hacienda.gob.ni/hacienda/eva.jsp
Asamblea Legislativa: http://www.asamblea.gob.ni/

Panamá
Presidencia: http://www.presidencia.gob.pa/
Secretaria de la Presidencia para la Innovación gubernamental: http://www.innovacion.gob.pa/
Panamá Compra: http://www.innovacion.gob.pa/proyectos.php#pmacompra
Panamá tramita: http://www.innovacion.gob.pa/proyectos.php#pmatramita
Asamblea Legislativa: http://www.asamblea.gob.pa

Paraguay
Portal del gobierno: http://www.presidencia.gov.py/
Contrataciones Paraguay: http://www.contratacionesparaguay.gov.py/index1.html
Cámara de Senadores: http://www.senado.gov.py/
Cámara de Diputados: http://www.camdip.gov.py/

Perú
Portal del gobierno: www.peru.gob.pe
Oficina nacional de gobierno electrónico: www.ongei.gob.pe
Sistema electrónico de adquisiciones y contrataciones del Estado: http://www.seace.gob.pe
Transparencia económica http://transparencia-economica.mef.gob.pe/

Portal de servicios al ciudadano: http://www.serviciosalciudadano.gob.pe/
Parlamento virtual: http://www.congreso.gob.pe/pvp/

República Dominicana
Portal del gobierno: http://www.presidencia.gov.do
Ley de acceso a la información pública: http://www.senado.gov.do/transparencia.html
Poder Legislativo: http://www.congreso.gov.do/

Uruguay
Portal del gobierno: http://www.presidencia.gub.uy
Parlamento: http://www.parlamento.gub.uy
Sistema de Compras estatales: http://www.comprasestatales.gub.uy/

Venezuela
Portal del Gobierno: http://www.venezuela.gov.ve
Gobierno en línea: http://www.gobiernoenlinea.ve
Asamblea Legislativa: http://www.asambleanacional.gov.ve

Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe: http://www.redgealc.net

Auditoria ciudadana: la participación ciudadana en políticas públicas

María Laura Escuder

Resumen

Este artículo estudia la participación ciudadana en políticas públicas, a través de los resultados obtenidos en la implementación del programa Auditoría Ciudadana: Calidad de las prácticas democráticas en Municipios, en 19 localidades de la Argentina. Se analizan los diferentes mecanismos y espacios de participación que ofrecen los gobiernos locales, su uso por parte de la ciudadanía, la participación en las distintas organizaciones de la sociedad civil y la percepción de cambio, a través de su utilización. La pregunta es, ¿la existencia de mecanismos y espacios de participación es suficiente para alcanzar el compromiso de la ciudadanía con las cuestiones públicas? o ¿es necesario buscar nuevas herramientas que ayuden a fortalecer la participación ciudadana?

Introducción

El Programa Auditoría Ciudadana "Calidad de las prácticas democráticas en Municipios"[1] (PAC), dependiente de la Subsecretaría para la Refor-

[1] El PAC tomó como referencia a la Auditoría Ciudadana de la Calidad de la Democracia en Costa Rica (véase: http://www.estadonacion.or.cr/Calidad02/calidad.html). Sin embargo, a diferencia de Costa Rica, donde la iniciativa surgió de la sociedad civil y la experiencia se realizó abarcando a todo el país de una vez, en la Argentina se lo implementa desde el Estado por entender a éste como actor fundamental en la construcción de la calidad institucional. Se trabaja por etapas a fin de sistematizar y perfeccionar la metodología a medida que se van concretando auditorías en distintos lugares del país. También, a diferencia de aquel país, finalizado el procedimiento formal de la auditoría, la relación con la comunidad

ma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, se implementa desde agosto de 2003 en distintos municipios del país[2]. Este Programa evalúa la calidad de las prácticas democráticas, haciendo hincapié en cuatro temas que se consideran esenciales para el fortalecimiento de las instituciones: cultura cívica democrática, participación ciudadana en políticas públicas, trato al ciudadano y rendición de cuentas.

El Programa tiene como *objetivo general* emitir una opinión informada sobre la calidad de las prácticas democráticas municipales, que contribuya a formular una agenda de los asuntos públicos locales con el fin de expandir la democracia y su gobernabilidad.

Los *objetivos específicos* del Programa son:

1. Proporcionar a la ciudadanía y al gobierno local una imagen detallada de las fortalezas y debilidades de su convivencia democrática.
2. Resaltar la existencia de buenas prácticas democráticas y difundirlas para promover su réplica.
3. Desarrollar las capacidades ciudadanas para participar crítica e informadamente en los asuntos locales.
4. Construir un sistema participativo de control y evaluación ciudadana que fortalezca y transparente la rendición de cuentas del gobierno local[3].

local continúa a través de un proceso de cooperación y articulación que intenta facilitar un círculo virtuoso de acciones y proyectos de mejora continua de su calidad democrática *Fuente*: Introducción Informe Auditoría Ciudadana Calidad de las prácticas democráticas en Municipios, en www.auditoriaciudadana.gov.ar

[2] A la fecha (marzo de 2007), los municipios que ya han completado el Programa son: Rafaela (Santa Fe), Pergamino (Buenos Aires), Morón (Buenos Aires), Palpalá (Jujuy), Pirané (Formosa), General Pico (La Pampa), Presidencia Roque Sáenz Peña (Chaco), Olavarría (Buenos Aires), Junín (Buenos Aires), San Martín de los Andes (Neuquén), Luján de Cuyo (Mendoza), Gualeguaychú (Entre Ríos), San Fernando del Valle de Catamarca (Catamarca), Yerba Buena (Tucumán), Monte Caseros (Corrientes), Villa General Belgrano (Córdoba), San Luis (San Luis), Concepción del Uruguay (Entre Ríos), Crespo (Entre Ríos). Los que se encuentran en desarrollo son: Villa La Angostura (Neuquén), Curuzú Cuatiá (Corrientes), Bragado (Buenos Aires), Diamante (Entre Ríos), Malargüe (Mendoza), Lavalle (Mendoza), Guaymallén (Mendoza), Godoy Cruz (Mendoza), Balcarce (Buenos Aires), Villaguay (Entre Ríos), Rosario (Santa Fe), Villa Gesell (Buenos Aires). Véanse actualizaciones de los municipios en el sitio de Internet www.auditoriaciudadana.gov.ar

[3] *Fuente*: Resumen Ejecutivo Programa Auditoría Ciudadana (www.auditoriaciudadana.gov.ar)

La implementación del Programa se basa en un esquema de ejecución en cuatro etapas[4]. La Subsecretaría es la Unidad Ejecutora y se complementa con la intervención de un Consejo Asesor, integrado por académicos de universidades nacionales y privadas y por organizaciones de la sociedad civil.

Por otra parte, el PAC propicia la constitución de foros cívicos en los municipios y los define como espacios abiertos pluralistas de participación. Estos foros se integran con ciudadanos, ciudadanas, ONGs e instituciones públicas y privadas.

La metodología que utiliza el PAC consiste en presentar una propuesta de nueve aspiraciones para los cuatro temas a evaluar, es decir, las situaciones ideales que los ciudadanos desearían construir colectivamente. Asimismo, para evaluar el grado de cumplimiento de cada una de las aspiraciones, se definen treinta y ocho indicadores. Los foros cívicos locales realizan modificaciones y ajustes a la propuesta preliminar hasta brindar su acuerdo para evaluar la calidad de las prácticas democráticas de su comunidad. Una vez que se produce este acuerdo, se realiza el trabajo de campo, que consiste en la realización de grupos focales (4 grupos segmentados por edad y sector económico), encuesta domiciliaria (400 casos), entrevistas a referentes de la comunidad, cuestionarios a docentes y alumnos, recopilación y análisis de registros administrativos y documentación del municipio. La instancia de cierre formal del PAC es una audiencia pública, en donde se espera que el foro cívico presente propuestas que mejoren la calidad de la democracia en el municipio. La implementación del programa se realiza a partir del pedido de un gobierno local, es decir la participación en el PAC por parte de un municipio es voluntaria.

El propósito de este documento es analizar la participación ciudadana, en el marco de las aspiraciones planteadas para el tema por el PAC: *"Que el gobierno del municipio promueva la participación ciudadana en los asuntos públicos"* y *"Que la ciudadanía haga uso efectivo de las oportunidades existentes para expresar opiniones sobre la decisión, diseño, implementación o evaluación de políticas públicas en el municipio"*, en los municipios que han completado el proceso[5]. Para ello, se analizan los diferentes mecanismos y espacios de participación que ofrecen los gobiernos locales, el uso de los mismos por

[4] Primera etapa: noviembre 2003 - junio 2004; segunda etapa: abril 2004 - diciembre 2004; tercera etapa julio 2005 - diciembre 2006; cuarta etapa enero 2007 - diciembre 2007.

[5] Véase nota 2, municipios que han completado el Programa.

parte de la ciudadanía, la percepción de cambio a través de su utilización y la participación ciudadana en las distintas organizaciones de la sociedad civil.

La participación ciudadana como proceso de transformación

Desde una concepción amplia, puede decirse que la participación es la capacidad y la posibilidad de las personas o grupos de personas de influir en las condiciones que afectan sus vidas[6], de ejercer sus derechos y de cumplir con sus deberes. En este sentido, es la oportunidad que tienen los ciudadanos de proponer cambios y de involucrarse en los procesos de toma de decisiones que afectan sus intereses particulares y los de su comunidad.

Sin embargo, la participación ciudadana puede mostrar distintos niveles de compromiso por parte de la ciudadanía con la cuestión pública. En este sentido, en algunos casos, el ciudadano participa a través de la búsqueda de información. Esta participación tiene un carácter informativo y se limita a conocer el estado de situación. En otro nivel, el ciudadano puede ser consultado acerca de una decisión a tomar. Aquí, el ciudadano expresa su opinión, la cual enriquece y facilita la decisión a tomar. Y en otra instancia, los ciudadanos están plenamente involucrados con el proceso y son protagonistas de la propuesta desde un comienzo. Si bien la participación de la ciudadanía puede transcurrir entre estos tres niveles, es esta última la que, debido al compromiso, hace que los proyectos o decisiones sean sustentables en el tiempo; a través de la participación ciudadana se facilita la aceptación del proceso y se consiguen los acuerdos necesarios para los cambios requeridos.

El PAC define a la participación ciudadana en políticas públicas como una intervención ordenada de personas y organizaciones para cooperar con las acciones que lleva a cabo un gobierno. Así, la participación se vuelve un proceso transformador que brinda al sistema democrático otro dinamismo y que, al mismo tiempo, requiere canales de comunicación permanentes entre gobernantes y gobernados. Tanto la oferta de espacios de participación por parte del gobierno, como su demanda desde la sociedad

[6] *Fuente*: Foro del Sector Social (2004), *Manual de Participación e Incidencia para Organizaciones de la Sociedad Civil. Temas*. p. 25.

civil, pueden manifestarse en varios momentos de una política pública: en su fase de diseño, de decisión, de implementación y / o de monitoreo y control[7].

Mecanismos y espacios para la participación ciudadana

Con la reforma de la Constitución Nacional de 1994 la Argentina incorporó mecanismos que buscan favorecer y facilitar la participación ciudadana. Se incorporaron dos formas semidirectas de democracia: la iniciativa popular y la consulta popular. La Constitución Nacional reconoce a cada provincia la potestad de organizar su propio régimen municipal. En el caso de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Mendoza, Tucumán[8] y Entre Ríos, las constituciones provinciales no reconocen la autonomía a sus municipios. Es decir que, los municipios de estas provincias carecen de la

[7] *Fuente*: Informe Auditoría Ciudadana “Calidad de las prácticas democráticas en Municipios”. Segunda Parte. Tema: Participación ciudadana en políticas públicas, www.auditoriaciudadana.gov.ar

[8] Al momento de cierre del Programa Auditoría Ciudadana, la Constitución de la Provincia de Tucumán no había sido reformada y sancionada. La Constitución de la Provincia de Tucumán no contempló –hasta el año 2006– un régimen municipal autónomo. Hasta ese año, los municipios de la provincia de Tucumán organizaban su gobierno de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia (Ley 5529), sancionada el 5 de septiembre de 1983. La Ley 7469 de la Provincia de Tucumán, sancionada el 23 de diciembre de 2004, declaró la necesidad de la reforma parcial de la Constitución provincial. En consecuencia, el 19 de febrero de 2006 se eligieron convencionales constituyentes para reformarla. Entre las disposiciones que la Convención Constituyente tucumana modificó se encuentra la Sección VII, Capítulo Único, que se refiere al régimen municipal de la Provincia. La Constitución Provincial de Tucumán de 1990 (anterior a la reforma de la Constitución Nacional) no contemplaba un régimen municipal autónomo. La Constitución reformada en el año 2006 incorporó el régimen de autonomía municipal de la siguiente forma. En su artículo 132 declara: *“Esta Constitución consagra la autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional de los municipios. Podrán dictar su Carta Orgánica mediante una Convención convocada por el Intendente en virtud de una norma dictada por la Legislatura. La Provincia no podrá vulnerar la autonomía que por esta Constitución se consagra, ni limitar las potestades que para asegurar la misma se confiere”*. Lo expresado constituye sin duda un gran avance. No obstante, la autonomía de los municipios de Tucumán no ha quedado plenamente consagrada, desde la perspectiva jurídica. Para el dictado de su Carta Orgánica cada municipio tucumano necesita la sanción previa de una ley de la Provincia que así lo establezca. De todos modos, ya está abierta la posibilidad de que, poco a poco, los municipios gocen de autonomía ante el gobierno provincial y puedan afrontar sus problemas a través de los mecanismos dispuestos en las Cartas Orgánicas que ellos mismos dicten. *Fuente*: Informe Preliminar Auditoría Ciudadana en Yerba Buena, en www.auditoriaciudadana.gov.ar véase: municipio de Yerba Buena.

facultad para dictar sus propias normas y administrarse dentro de sus límites geográficos[9] y se rigen por una ley sancionada a tal fin.

En este sentido, respecto de la aspiración *"Que el gobierno del municipio promueva la participación ciudadana en los asuntos públicos"*, se encontraron diferencias en la cantidad y tipo de mecanismos que ofrecen los municipios.

Mecanismos de democracia directa y semidirecta

En los 19 municipios que han implementado el PAC, los mecanismos de democracia directa y semidirecta analizados son: referéndum, consulta popular, audiencia pública, iniciativa popular y revocatoria de mandatos.

1. Referéndum

Los municipios de San Martín de los Andes, Pirané, General Pico, San Luis, San Fernando del Valle de Catamarca (SFVC), Villa General Belgrano, Monte Caseros, Crespo, Gualeguaychú[10] y Concepción del Uruguay tienen la posibilidad de utilizar el mecanismo de referéndum. En algunos casos, existe una división entre referéndum obligatorio y facultativo[11].

[9] El artículo 5 de la Constitución Nacional establece que "cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones". Según lo que prescribe la norma suprema, las provincias tienen la obligación de incluir en sus constituciones un régimen municipal. En cumplimiento de esa obligación, cada provincia establece, en su respectiva constitución, las principales características de su propio régimen municipal. Algunas provincias confieren a sus municipios de mayor importancia la facultad de dictarse sus normas fundamentales (conocidas como CARTAS) en las cuales se definen sus objetivos y se determina su estructura basal. Otras, deciden conferir a todos los municipios la facultad de dictarse sus propias Cartas. En Participación Pública y Autonomía Municipal - Provincia de Buenos Aires - Estrategia para la Construcción de una Democracia Participativa y la Descentralización Política en la Provincia de Buenos Aires. Editora: María Eugenia Di Paola; Primera Parte: María del Carmen García, Segunda Parte: María Esperanza Alonso; Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2001 http://www.farn.org.ar/docs/p23/.

[10] Al momento de cierre del Programa Auditoría Ciudadana, no se había realizado la reforma de la ley orgánica. Véase nota 11 Concepción del Uruguay y Crespo.

[11] *Concepción del Uruguay y Crespo*: La reforma a la Ley Orgánica establece la obligación de someter a referéndum (Art. 148) los proyectos de ordenanza que tengan origen en la iniciativa popular en el caso que no hubieran sido tratados dentro de los 180 días por el Concejo Deliberante. Asimismo, establece que serán sometidos a referéndum facultativo los proyectos que dispongan: a) la desafección de bienes de dominio público, b) los que determinen

General Pico, Pirané, Villa Gral. Belgrano, Crespo y Concepción del Uruguay tienen esta herramienta en la ley provincial. Sin embargo, en estos casos, no existe normativa a nivel municipal que reglamente este mecanismo y, sin perjuicio de ello, no ha habido hasta el momento antecedentes acerca de su utilización.

Por otra parte, los municipios de Monte Caseros, San Fernando del Valle de Catamarca, San Luis y San Martín de los Andes introducen esta opción en sus cartas orgánicas. Sin embargo, salvo en el caso de San Luis[12], no existen antecedentes sobre su utilización.

la enajenación o concesión del uso o explotación de bienes municipales a particulares, c) aquellos que los municipios sometan a la decisión del electorado. El resultado del referéndum será vinculante para la autoridad municipal siempre y cuando haya votado más del 50% del padrón electoral y más del 50% de los votantes hayan optado por determinada propuesta. *Fuente*: Informe Preliminar Auditoría Ciudadana en Concepción del Uruguay, p. 69, en www.auditoriaciudadana.gov.ar, véase municipio de Concepción del Uruguay. En Informe Preliminar Auditoría Ciudadana en Crespo, p. 57, en www.auditoriaciudadana.gov.ar, véase municipio de Crespo. *San Fernando del Valle de Catamarca*: Referéndum Obligatorio: A solicitud del Concejo Deliberante, del Intendente, de la Junta Electoral deben ser sometidos a referéndum obligatorio en los siguientes casos: a) Las ordenanzas de enmiendas de la Carta Orgánica. b) Las ordenanzas de concesión de obras y servicios públicos por más de 10 años. c) Las ordenanzas que tengan origen en el derecho popular de iniciativa cuando lo requiera su procedimiento. d) La destitución del Intendente dispuesta por el Concejo Deliberante a través del Juicio Político. Referéndum Facultativo Todas las cuestiones de índole municipal pueden ser sometidas a referéndum facultativo cuando así sea dispuesto por una ordenanza aprobada con el voto de los dos tercios (2/3) de los integrantes del Concejo Deliberante, o cuando sea solicitada por no menos del 12% del padrón electoral municipal. *Fuente*: Informe Preliminar Auditoría Ciudadana en San Fernando del Valle de Catamarca, p. 63, en www.auditoriaciudadana.gov.ar, véase municipio de San Fernando del Valle de Catamarca. *Villa General Belgrano:* La Constitución de la Provincia de Córdoba prevé la Consulta popular y el Referéndum (Art.32). Establece que cualquier asunto de interés general para la Provincia puede ser sometido a consulta popular y autoriza el Referéndum para los casos específicos enunciados en la misma. La Ley Provincial Nº 8102 (Art. 145) regula el Referéndum en el ámbito de los municipios y comunas y prevé dos tipos; un Referéndum facultativo y otro obligatorio, los cuales varían en su utilización de acuerdo a los temas que se traten. El Referéndum facultativo puede ser promovido por el Departamento Ejecutivo, dispuesto por ordenanza del Concejo Deliberante o puede ser solicitado por no menos del 10% del electorado, dentro del término de 15 días hábiles a partir de la fecha de promulgación de la Ordenanza. El Referéndum obligatorio puede ser requerido indistintamente por el Intendente, los Concejales o un elector. *Fuente*: Informe Preliminar Auditoría Ciudadana en Villa Gral. Belgrano, p. 58, en www.auditoriaciudadana.gov.ar , véase municipio de Villa Gral. Belgrano.

[12] En el año 2000, el Concejo Deliberante sancionó la Ordenanza Nº 2822/00 por la que convocaba al electorado de la ciudad de San Luis a referéndum popular a fin de que exprese su acuerdo o desacuerdo con el Proyecto de división de la Ciudad impulsado por el partido Unión y Libertad. *Fuente*: Informe Preliminar Auditoría Ciudadana en San Luis, p. 51, en www.auditoriaciudadana.gov.ar, véase municipio de San Luis.

2. Consulta popular

Los municipios de San Martín de los Andes, General Pico, Crespo, San Luis, San Fernando del Valle de Catamarca, Gualeguaychú, Concepción del Uruguay, Villa Gral. Belgrano, Junín, Olavarría y Presidencia Roque Sáenz Peña están habilitados para utilizar el mecanismo de consulta popular.

Tanto San Martín de los Andes como San Fernando del Valle de Catamarca (SFVC) prevén este mecanismo en sus cartas orgánicas. Sin embargo, en el caso de SFVC no ha sido utilizado hasta el momento. En San Martín de los Andes, no se encuentra regulado por una ordenanza. Sin embargo, de acuerdo con la información recabada, en algunas oportunidades se intentó hacer uso de este mecanismo[13].

La Constitución de Entre Ríos no contempla ningún mecanismo de democracia directa o semidirecta, por lo tanto los municipios de Crespo, Concepción del Uruguay y Gualeguaychú se rigen por las disposiciones establecidas por la Ley Orgánica de Corporaciones Municipales, que tampoco reconoce la consulta popular. Sin perjuicio de ello, en 1997 el poder ejecutivo de Gualeguaychú llamó a una consulta popular[14] a fin de conocer la opinión de la ciudadanía sobre una decisión que deseaba tomar y no contaba en ese momento con el apoyo del Concejo Deliberante. Tanto en Crespo como en Concepción del Uruguay, no se encontraron antecedentes en cuanto a su utilización.

Para los casos de Olavarría, Morón, Pergamino y Junín la consulta popular está incluida dentro del articulado de la Constitución provincial. Sin embargo, a diferencia de Pergamino y Junín, que realizaron una consulta popular no vinculante[15], en Olavarría y Morón no está regulado por ninguna normativa local y no se ha utilizado hasta el momento.

[13] *Fuente*: Informantes clave y funcionarios municipales. Según entrevistas realizadas el caso corresponde al tema del revalúo inmobiliario en el municipio; los vecinos autoconvocados en abril de 2004 reclamaron al gobernador de la provincia de Neuquén que el revalúo inmobiliario volviese a ser instrumentado por el gobierno municipal. En Informe Final Auditoría Ciudadana en San Martín de los Andes, p. 69 en www.auditoriaciudadana.gov.ar, véase municipio de San Martín de los Andes.

[14] En 1997, se realizó un llamado a consulta popular no vinculante a través de la Ordenanza Nº 10245/1997 y el Decreto 393/1997 a fin de conocer la opinión de la ciudadanía sobre la toma de un crédito del BID para financiar obras de desagües pluviales en el centro de la ciudad. *Fuente*: Informe Final Auditoría Ciudadana en Gualeguaychú, en www.auditoriaciudadana.gov.ar, véase municipio de Gualeguaychú.

[15] La Constitución de la Provincia de Buenos Aires y la Ley Orgánica de las Municipalidades otorgan la facultad al Poder Ejecutivo de nombrar a los delegados municipales de cada

El mecanismo de consulta popular está establecido en el municipio de Presidencia Roque Sáenz Peña por la Ley Provincial 4233[16], en San Luis, por la Constitución Provincial[17], en Villa General Belgrano, por la Constitución Provincial[18] y en Gral. Pico, por la Constitución Provincial y la Ley Orgánica de Municipios[19]. Sin embargo, en todos los casos, no existe ninguna ordenanza que los reglamente y, sin prejuicio de ello, no existen antecedentes sobre su utilización.

3. Audiencia pública

Los municipios de Pergamino, San Martín de los Andes, San Luis, San Fernando del Valle de Catamarca, Villa Gral. Belgrano, Morón y Junín están habilitados para utilizar el mecanismo de audiencia pública.

En el caso de los municipios de Crespo, Concepción del Uruguay y Gualeguaychú ni la Constitución Provincial ni la Ley Orgánica de Corporaciones Municipales regulan el mecanismo de audiencia pública. Sin embargo, estos municipios, a través de la sanción de una ordenanza específica, han realizado audiencias públicas en varias oportunidades. Una situación similar presentan los municipios de San Luis, Pergamino y Junín, ya que la Constitución provincial no considera este mecanismo, pero a nivel local se han sancionado ordenanzas que permiten la realización de audiencias públicas. Aún así, este mecanismo fue utilizado muy poco (Pergamino) o nunca (Junín y San Luis).

pueblo de los municipios. *Pergamino*: En el año 2001 se dictó el Decreto N° 3858, que dispuso que el Departamento Ejecutivo convocara a una consulta popular en las localidades de campaña que integran el partido de Pergamino, a los efectos de elegir a los delegados municipales. *Fuente*: Informe Final Auditoría Ciudadana en Pergamino, pp. 58 en www.auditoriaciudadana.gov.ar , véase municipio de Pergamino. *Junín*: El 12 de Diciembre de 2004 se convocó a una consulta popular con el fin de elegir a los Delegados Municipales *Fuente*: Informe Final Auditoría Ciudadana en Junín, p. 67 en www.auditoriaciudadana.gov.ar , véase municipio de Junín.

[16] Ley Provincial 4233. *Fuente*: Informe Final Auditoría Ciudadana en Presidencia Roque Sáenz Peña pp. 67 en www.auditoriaciudadana.gov.ar , véase municipio de Presidencia Roque Sáenz Peña.

[17] Constitución Provincia, Art. 98,99 y 100. *Fuente*: Informe Preliminar Auditoría Ciudadana en San Luis, pp. 51 en www.auditoriaciudadana.gov.ar , véase municipio de San Luis.

[18] *Fuente*: Informe Preliminar Auditoría Ciudadana en Villa General Belgrano, p. 58 en www.auditoriaciudadana.gov.ar, véase municipio de Villa General Belgrano.

[19] Fuente: Informe Final Auditoría Ciudadana en General Pico, p. 64 en www.auditoriaciudadana.gov.ar, véase municipio de General Pico.

En el caso del municipio de Morón, la audiencia pública se encuentra regulada tanto por el Concejo Deliberante[20] como por el Poder Ejecutivo[21]. Durante el año 2004, el Concejo convocó a la realización de tres audiencias públicas, en las que se sometió a la opinión de la ciudadanía el tratamiento de varios expedientes que versaban desde el pedido de habilitación de comercios hasta el cambio de nombre de calles. En el caso de las audiencias públicas convocadas por el Ejecutivo, uno de los casos más destacados estuvo ligado al proceso de licitación para la recolección de residuos[22].

San Fernando del Valle de Catamarca tiene una ordenanza que regula la audiencia pública y ha sido utilizada en varias oportunidades, principalmente para temas de infraestructura y ordenamiento de la ciudad. También, al igual que en Villa General Belgrano, es un requisito del procedimiento de Doble Lectura.

Si bien el municipio de San Martín de los Andes posee una ordenanza que regula este mecanismo en forma simple, completa y clara, hasta el momento no se lo ha utilizado[23].

4. Iniciativa popular

Los municipios de Presidencia Roque Sáenz Peña, Olavarría, Morón, Pergamino, San Martín de los Andes, San Luis, Pirané, Crespo, Yerba Buena, San Fernando del Valle de Catamarca, Concepción del Uruguay, Villa Gral. Belgrano, Monte Caseros, Palpalá y Junín cuentan con la posibilidad de utilizar el mecanismo de iniciativa popular.

San Luis, San Fernando del Valle de Catamarca, Monte Caseros, San Martín de los Andes y Palpalá contemplan en sus cartas orgánicas el derecho de iniciativa popular. En Monte Caseros y Palpalá este mecanismo nunca fue utilizado. En cambio, en Catamarca y San Martín de los Andes se realizaron presentaciones que no siguieron su curso debido a que no reunían

[20] Decreto Nº250/98.
[21] Decreto 1307/04.
[22] *Fuente*: Informe Final Auditoría Ciudadana en Morón, p. 74 en www.auditoriaciudadana.gov.ar, véase municipio de Morón.
[23] Según fuentes del Concejo Deliberante, desde la sanción de la Ordenanza Nº 3338 se convocó a una sola Audiencia pública referida a la fabricación de nieve artificial en el Cerro Chapelco, la cual fue suspendida a raíz de una presentación judicial. Fuente: Informe Final Auditoría Ciudadana en San Martín de los Andes, p. 70 en www.auditoriaciudadana.gov.ar, véase municipio de San Martín de los Andes.

los requisitos necesarios. En este último caso, una de las mayores trabas resulta la obligación de presentar un proyecto de ordenanza con el aval del 10% del electorado municipal (que debe acompañarse con las firmas autenticadas, domicilios y datos de identidad de los firmantes)[24]. En San Luis se registró una presentación utilizando este mecanismo[25].

La Ley Orgánica de Corporaciones Municipales de la provincia de Entre Ríos otorga el derecho de iniciativa. En el caso de los municipios de Concepción del Uruguay, Gualeguaychú[26] y Crespo no ha sido utilizado. Por otra parte, en Presidencia Roque Sáenz Peña, Pirané y Yerba Buena, las Leyes Orgánicas Municipales respectivas habilitan la iniciativa. En ninguno de estos municipios este mecanismo ha sido utilizado. Sin embargo, en Yerba Buena, a diferencia de Roque Sáenz Peña, su aplicación resulta muy difícil debido a los requisitos y pasos que deben cumplirse[27]. En el caso de Pirané, haría falta una reglamentación del mecanismo ya que la ley resulta poco clara[28].

Los ciudadanos de Morón, Olavarría, Junín y Pergamino tienen el derecho de presentar proyectos de ley de acuerdo con lo que establece la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Si bien en ninguno de estos municipios existe una norma local que regule este instituto, a excepción de

[24] *Fuente*: Informe Final Auditoría Ciudadana en San Martín de los Andes, p. 68 en www.auditoriaciudadana.gov.ar, véase municipio de San Martín de los Andes.
[25] El 11 de abril de 2000 se presentó por Mesa de Entradas del Concejo Deliberante un proyecto de Iniciativa popular, referido a la construcción de los desagües pluviales de la ciudad. *Fuente*: Informe Preliminar Auditoría Ciudadana en San Luis, p. 51 en www.auditoriaciudadana.gov.ar, véase municipio de San Luis.
[26] Al momento de concluida la Auditoría Ciudadana en Gualeguaychú, no se había modificado la Ley Orgánica de las Corporaciones Municipales Nº 3001, modificada por la Ley Nº 9728/06.
[27] Una de las mayores trabas para su implementación es aquella por la cual el Concejo Deliberante sólo puede aprobar o rechazar la propuesta de ordenanza sin la posibilidad de realizar modificaciones, ni siquiera de forma. En este sentido, para modificar o derogar una ordenanza aprobada mediante este mecanismo se requiere una mayoría agravada (2/3 de la totalidad) del Concejo y/o someter la decisión a elecciones generales. Otro obstáculo lo constituye el hecho de que la consulta a los electores deba hacerse en las elecciones generales que se celebran para renovar el Concejo Deliberante, ya que esto significa posponer la discusión por un largo período que puede llegar hasta los cuatro años. También, el requisito del 20% de las firmas constituye otro desincentivo por tratarse de un porcentaje muy alto a obtener. *Fuente*: Informe Preliminar Auditoría Ciudadana en Yerba Buena, pp. 65 en www.auditoriaciudadana.gov.ar, véase municipio de Yerba Buena.
[28] Informe Final Auditoría Ciudadana en Pirané, pp. 55 en www.auditoriaciudadana.gov.ar, véase municipio de Pirané.

Morón, no ha habido presentaciones de proyectos que se encuadren dentro de la iniciativa popular[29]. En el municipio de Morón se han presentado una cantidad considerable de proyectos a iniciativa de los ciudadanos y además, el Concejo Deliberante, a través de su sitio de Internet, informa a los representados la posibilidad de presentar proyectos o inquietudes[30].

En el caso del municipio de Villa General Belgrano, tanto la Constitución provincial como el Régimen de municipios y comunas, establecen la iniciativa popular. Actualmente[31], el Concejo Deliberante tiene bajo tratamiento un proyecto presentado a través de este mecanismo[32].

5. Revocatoria de mandatos

Los municipios de Presidencia Roque Sáenz Peña, San Martín de los Andes, Gualeguaychú, San Luis, Crespo, San Fernando del Valle de Catamarca, Concepción del Uruguay, Villa Gral. Belgrano, Monte Caseros y Palpalá cuentan con la posibilidad de utilizar el mecanismo de revocatoria de mandatos.

Si bien difiere en cada municipio si este derecho está reconocido en su Carta Orgánica, en la Ley Orgánica de Municipios o en la Constitución provincial, en ningún caso se han presentado pedidos de revocatoria de mandato.

Cabe señalar que el municipio de Luján de Cuyo carece de normas que regulen algún mecanismo de democracia directa o semidirecta y sin perjuicio de ello, no se han encontrado ejemplos de su utilización[33].

[29] En varios de los municipios donde se ha implementado del PAC se encontró que es una práctica habitual que los concejales reciban iniciativas y propuestas de los ciudadanos o de las organizaciones de la sociedad civil. En muchos casos, las peticiones no se resuelven a través de las ordenanzas (en temas como, por ejemplo, el alumbrado y el mantenimiento de las calles), motivo por el cual el Concejo Deliberante las traslada a las áreas correspondientes del Poder Ejecutivo.
[30] *Fuente*: Informe Final Auditoría Ciudadana en Morón, p. 85 en www.auditoriaciudadana.gov.ar, véase municipio de Morón.
[31] Marzo 2007.
[32] *Fuente*: Informe Preliminar Auditoría Ciudadana en Villa General Belgrano, en www.auditoriaciudadana.gov.ar, véase municipio de Villa General Belgrano.
[33] *Fuente*: Informe Final Auditoría Ciudadana en Luján de Cuyo, p. 66 en www.auditoriaciudadana.gov.ar, véase municipio de Luján de Cuyo.

Espacios y funcionarios dedicados a la participación ciudadana

Como se ha mencionado anteriormente, la participación ciudadana es uno de los componentes indispensables para desarrollar exitosamente políticas a largo plazo. Además de los mecanismos de democracia directa y semidirecta analizados, los municipios tienen la posibilidad de ofrecer distintos espacios y mecanismos de participación ciudadana como pueden ser los consejos, foros y comisiones, entre otros. En este sentido, la mayoría de los municipios cuenta con Consejos Consultivos[34], Consejos Locales de Salud y Centros o Comisiones Vecinales (en algunos casos figuran en la carta orgánica municipal en la categoría de cuerpos auxiliares del poder ejecutivo municipal) y Planes Estratégicos o Urbano Ambientales donde incluyen talleres participativos.

Resulta interesante rescatar en el municipio de Crespo la implementación del Concejo Deliberante juvenil, integrado por estudiantes de los establecimientos secundarios, sesiona en el ámbito del Concejo Deliberante y lo preside el presidente del cuerpo, con intervención de un integrante de cada bloque y un representante del Ejecutivo municipal. Este Concejo funciona actualmente. Gualeguaychú también cuenta desde febrero de 2004 con un Concejo Deliberante estudiantil. Los municipios de San Luis, Concepción del Uruguay y Villa General Belgrano tienen reglamentado un espacio similar a éste, pero todavía no se encuentra en funcionamiento.

En el caso de los municipios de Morón, Olavarría y Palpalá existe en el ámbito del Concejo Deliberante la Banca Abierta, en la cual los ciudadanos pueden expresar una opinión, realizar un reclamo o presentar una propuesta. En Olavarría este espacio se ha utilizado y entre los proyectos presentados se puede mencionar el de Defensor del Pueblo Municipal[35]. En el

[34] Los Consejos Consultivos fueron creados por el Decreto Presidencial Nº 565/02 y reglamentado por la Resolución Nº 312 del Ministerio de Trabajo de la Nación, con el objeto de coordinar el Programa Jefas y Jefes de Hogar en los municipios. Hoy, el objetivo de los Consejos Consultivos Municipales es el de articular los recursos disponibles en cada localidad para enfrentar las necesidades más urgentes y para organizar actividades que permitan insertar a la población desocupada. El funcionamiento de estos Consejos permite establecer la planificación local de actividades que redunden en beneficios comunitarios y de reactivación del trabajo y la producción según las potencialidades de cada zona. *Fuente*: Ministerio de Desarrollo Social, en http://www.desarrollosocial.gov.ar/Discurso_ak.asp?idprensa=7
[35] La propuesta de Defensor del Pueblo fue rechazada. *Fuente*: Informe Final Auditoría Ciudadana en Olavarría, pp. 71 en www.auditoriaciudadana.gov.ar, véase municipio de Olavarría.

caso de Palpalá la Banca Abierta ha sido empleada muy pocas veces, por lo general por escuelas que solicitan que una determinada actividad sea declarada de interés municipal[36]. El Concejo Deliberante de Morón también implementa la Banca Abierta y además desarrolla el programa El Concejo en los Barrios, donde los vecinos pueden solicitar el tratamiento de determinados expedientes[37].

En los municipios de Morón[38] y San Luis existe el procedimiento para la elaboración participativa de normas. En San Luis, este mecanismo no ha sido utilizado, en cambio, en Morón es utilizado y entre los casos en que se aplicó este procedimiento se destaca la elaboración de la normativa que regula el Acceso a la Información Pública[39].

Una mención especial debe hacerse sobre la posibilidad de implementar una instancia participativa en la elaboración, definición y control en la ejecución del presupuesto municipal. En este sentido, San Fernando del Valle de Catamarca cuenta con una Ordenanza que establece el presupuesto participativo y durante 2006 se destinó a este programa el 5% del presupuesto de Obras Públicas[40]. Pergamino también cuenta con una ordenanza, la cual crea el Programa de Presupuesto Participativo, cuya finalidad es ampliar y garantizar los mecanismos de participación de la población y el control democrático de la gestión pública en el municipio[41]. Hasta el momento de la elaboración del informe final del PAC en Pergamino, no existía una efectiva aplicación de este programa. En San Martín de los Andes,

[36] *Fuente*: Informe Final Auditoría Ciudadana en Palpalá, p. 70 en www.auditoriaciudadana.gov.ar, véase municipio de Palpalá.

[37] Los vecinos pueden solicitar el tratamiento de determinados expedientes, individualizando el lugar propuesto para la celebración de la Sesión Especial. Este pedido es resuelto por la Comisión Interna que corresponda, en un plazo de 45 días hábiles. Si la solicitud es aceptada, el Concejo Deliberante fija fecha, hora y lugar de realización de la Sesión Especial, debiendo publicar la convocatoria con una antelación no menor de 10 días. *Fuente*: Informe Final Auditoría Ciudadana en Morón, pp. 80 en www.auditoriaciudadana.gov.ar, véase municipio de Morón.

[38] Tanto para el Ejecutivo como para el Legislativo. *Fuente*: Informe Final Auditoría Ciudadana en Morón, pp. 80 en www.auditoriaciudadana.gov.ar, véase municipio de Morón.

[39] *Fuente*: Informe Final Auditoría Ciudadana en Morón, p. 80 en www.auditoriaciudadana.gov.ar, véase municipio de Morón.

[40] SFVC cuenta con la Ordenanza Nº 3952/05 sancionada por el Concejo Deliberante, pero que aún no ha sido promulgada conforme lo exige el Art. 59 de la Carta Orgánica. *Fuente*: Informe Preliminar Auditoría Ciudadana en San Fernando del Valle de Catamarca, pp. 68 en www.auditoriaciudadana.gov.ar, véase municipio de San Fernando del Valle de Catamarca.

[41] *Fuente*: Informe Final Auditoría Ciudadana en Pergamino, p. 60 en www.auditoriaciudadana.gov.ar, véase municipio de Pergamino.

durante el año 2004 se realizaron distintas actividades (como votaciones y reuniones barriales) a fin de implementar el presupuesto participativo[42]. En el municipio de Morón, la primera experiencia de Presupuesto Participativo se llevó a cabo en tres etapas entre marzo y noviembre de 2006[43].

En el caso de Rafaela, no existe ninguna norma que establezca mecanismos de participación ciudadana pero existen determinadas vías de participación en la ejecución de algunos programas del presupuesto municipal, en determinadas áreas y para actividades específicas[44]. Similar situación presenta San Luis ya que no existe una norma que cree mecanismos de participación ciudadana en el presupuesto. No obstante, se llevó a cabo durante el año 2005, el Programa de Desarrollo Barrial y Presupuesto Participativo, cuya finalidad era la de diseñar el Plan Estratégico de Desarrollo Humano y Económico 2005-2007[45].

En el caso de los municipios de la provincia de Entre Ríos, la reciente reforma de la Ley Orgánica de las Corporaciones Municipales introdujo en el Art. 120, la posibilidad de que el presupuesto se elabore a través de la participación de los ciudadanos. Los municipios deben sancionar la ordenanza que reglamente este mecanismo[46]. Hasta el momento, los municipios de Gualeguaychú, Crespo y Concepción del Uruguay no lo han realizado.

[42] Al momento de cierre del Programa Auditoría Ciudadana en San Martín de los Andes (mayo 2005), de acuerdo con fuentes del gobierno municipal, estaba prevista la incorporación del presupuesto participativo al texto de la nueva Carta Orgánica municipal. *Fuente*: Informe Final Auditoría Ciudadana en San Martín de los Andes, p. 74 en www.auditoriaciudadana.gov.ar, véase municipio de San Martín de los Andes.

[43] Esta experiencia no figura en el Informe Final de la Auditoría Ciudadana en Morón debido a que se implementó con posterioridad a la implementación del Programa. En el marco del Programa de Descentralización Municipal, el municipio de Morón implementó el Presupuesto Participativo. Para su implementación se procedió a la división del territorio municipal de acuerdo con las siete Unidades de Gestión Comunitarias (UGC). Hasta la finalización del presente informe 1540 moronenses ya plantearon sus ideas en asambleas y 460 delegados se reunieron para transformarlas en proyectos concretos. Las propuestas, que finalmente se pondrán en marcha en el 2007, fueron definidas por los ciudadanos en noviembre en una feria de proyectos. *Fuente*: municipio de Morón, http://www.moron.gov.ar/presupuestoparticipativo/index.php.

[44] *Fuente*: Informe Final Auditoría Ciudadana en Rafaela, p. 61 en www.auditoriaciudadana.gov.ar véase municipio de Rafaela.

[45] *Fuente*: Informe Preliminar Auditoría Ciudadana en San Luis, p. 57 en www.auditoriaciudadana.gov.ar, véase municipio de San Luis.

[46] *Fuente*: Informe Preliminar Auditoría Ciudadana en Crespo, p. 59 en www.auditoriaciudadana.gov.ar, véase municipio de Crespo.

Por otra parte, resulta interesante observar que, del total de los municipios analizados (19), sólo ocho tienen un área específica dedicada a la promoción de la participación ciudadana. En la mayoría de los casos, la función de articular y promover la participación ciudadana recae, momentáneamente, en algún funcionario. Por otra parte, los que cuentan con un área específica –a excepción del municipio de Morón, que tiene un rango de Secretaria y de San Martín de los Andes y San Luis, de Subsecretaría– General Pico cuenta con una Coordinación, dependiente de la Secretaría de Gobierno y en el resto de los municipios las áreas tienen rango de Dirección.

La participación ciudadana: el desafío de generar compromisos

El objetivo del PAC es mostrar un espejo de la comunidad en su conjunto, razón por la cual es necesario entonces analizar la posición que adopta la ciudadanía respecto de la posibilidad de participar en cuestiones que hacen a la vida pública de su comunidad. Por ello, se contrastó la aspiración *"Que la ciudadanía haga uso efectivo de las oportunidades existentes para expresar opiniones sobre la decisión, diseño, implementación o evaluación de políticas públicas en el municipio"* con la situación real que presenta cada una de las comunidades en las que se implementó el PAC.

En este sentido, se aprecia que cerca del 50% de la población se manifiesta interesada en reunirse con otras personas que no sean de su familia y amigos para resolver los problemas que hacen a su comunidad. Los casos más paradigmáticos son San Martín de los Andes (36%) y Pergamino (37%) de los ciudadanos manifiesta interés y, por el otro lado, Gualeguaychú, con el 78%. En este sentido, la actitud de la ciudadanía en general es positiva, ya que para la mayoría (alrededor del 55%) considera que la participación puede servir para cambiar las cosas.

Sin embargo, esta predisposición a participar en la vida pública comienza a desvanecerse cuando se ahonda en el tipo de participación que los ciudadanos practican efectivamente. En este sentido, aun en aquellos municipios donde la oferta de mecanismos y espacios de participación es amplia y variada, los niveles de participación ciudadana en organizaciones de la sociedad civil se ubica, en general, alrededor del 20%. Por otra parte, la población que participa elige hacerlo, en su gran mayoría, en organizaciones de tipo religioso. Muy por detrás aparecen los partidos políticos, juntas de vecinos y cooperadoras escolares. Cuando se ahonda en los motivos por los cuales la ciudadanía no participa, las principales menciones son la preferencia a dedicar el tiempo a su familia y amigos y la falta de tiempo libre.

Por otra parte, entre el 86% y el 97% de los ciudadanos de los municipios que han pasado por el PAC no participa en un partido político. Ante esta situación, la principal respuesta es por "falta de interés" y, en segundo lugar, "la poca confianza en los partidos y en los políticos" y "la falta de tiempo".

A partir de la tercera etapa de implementación del PAC, se agregaron algunos indicadores que hacen referencia al conocimiento y utilidad de los mecanismos de participación ofrecidos por el gobierno municipal y, también, a la percepción que tienen los ciudadanos sobre la capacidad de incidencia efectiva que tiene su intervención. En este caso, entre el 77% y el 90% de los ciudadanos desconoce los espacios y mecanismos que ofrece el gobierno local. El pequeño porcentaje que dice conocerlos (menos del 10% en todos los casos), mayoritariamente los considera útiles. Sin embargo, menos de la mitad de los consultados considera que las opiniones, sugerencias y proyectos inciden efectivamente en la gestión municipal[47].

Conclusión

El principal desafío que presentan los resultados del PAC en los municipios es que, aun con diferentes características económicas y sociodemográficas, la participación ciudadana en políticas públicas no es considerada por la ciudadanía, en términos generales, como un bien y/o una actividad fundamental para el buen desarrollo de su comunidad. En este sentido, pareciera ser que la participación es, para la mayoría de los ciudadanos, necesaria ante situaciones puntuales y no es considerada, en general, como parte de las obligaciones cívicas.

Los mecanismos de democracia directa y semidirecta son herramientas que tienen por objeto acercar a los ciudadanos al proceso de toma de decisiones públicas. Sin embargo, estos mecanismos, aun en aquellos munici-

[47] *Fuente*: consulta a Informes Preliminares Auditoría Ciudadana en Municipios (tercera etapa) en: www.auditoriaciudadana.gov.ar, véase municipios/tercera etapa.

pios donde existen experiencias de implementación, no parecieran estimular o facilitar la intervención de la ciudadanía. El hecho de que estos mecanismos no estén regulados a nivel municipal o tengan requisitos formales que dificulten su utilización podrían ser algunas de las causas de su escasa y puntal utilización. Por otra parte, en muchos de los espacios ofrecidos por los municipios, la falta de apropiación por parte de la ciudadanía conlleva a que carezcan de un funcionamiento efectivo, limitándose a reuniones formales o para resolver alguna problemática específica. Por otra parte, en aquellos municipios donde la oferta de espacios para la participación es amplia y variada, no necesariamente cuentan con el involucramiento de la ciudadanía.

En este sentido, pareciera ser que el desafío que presenta la sociedad argentina tiene más que ver con un cambio cultural que con la cantidad de espacios y mecanismos que los gobiernos locales puedan ofrecer. Las recurrentes crisis económicas, políticas y sociales por las que ha atravesado la Argentina en el último tiempo han producido un creciente descreimiento entre la ciudadanía sobre la posibilidad de modificar la realidad y esto produce, como consecuencia, el desinterés por conocer cuestiones que afecten la cosa pública. Esto se ve reflejado en el bajo conocimiento que tienen los ciudadanos de los distintos espacios y mecanismos de participación que ofrece su municipio y la falta de interés y la poca confianza en los partidos políticos (reflejada en la baja participación ciudadana en los mismos).

De igual forma, la baja participación en organizaciones de la sociedad civil (a excepción de Monte Caseros) y el tipo de participación que tiene la ciudadanía (mayoritariamente en organizaciones de tipo religioso, dejando muy por detrás, a los partidos políticos, junta de vecinos y cooperadoras escolares) es reflejo de este escepticismo. Además, la mayoría considera que las opiniones, sugerencias y proyectos no inciden efectivamente en la gestión municipal. En este sentido, los ciudadanos optan por dedicar el tiempo a su familia y/o amigos y, por otra parte, manifiestan no tener suficiente tiempo para participar.

Pero no todo está perdido. A pesar del desinterés que manifiestan los ciudadanos, la mayoría de los consultados sostiene que la participación en cuestiones relativas a la esfera pública puede servir para cambiar las cosas. Esto representa un estímulo que debe fomentarse. El compromiso de una comunidad en cuestiones públicas ayuda a que la ciudadanía se apropie de

los valores democráticos e incentive la formación y el ejercicio de una ciudadanía responsable. En este sentido, la Auditoría Ciudadana brinda una herramienta que ayuda a promover la participación ciudadana, partiendo de los espacios y reglamentaciones existentes así como también de las percepciones de los ciudadanos. El Foro Cívico es el espacio propicio para el acercamiento entre gobernantes y gobernados, ya que promueve el diálogo (sin cuestionar la representatividad de los órganos de gobierno). Justamente, en los municipios donde se ha implementado el PAC, los Foros Cívicos surgen como un espacio donde la comunidad en su conjunto, a partir de una autoevaluación y autocrítica sobre sus prácticas democráticas, reflexiona y propone mejoras que hacen a la calidad de vida de la población.

Democracia directa y revocatoria de mandato en Venezuela

Miriam Kornblith

1. Antecedentes de la democracia directa en Venezuela

La experiencia venezolana con instrumentos de democracia directa de alcance nacional se inició en abril de 1999, con la realización del referendo consultivo para la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente. El modelo sociopolítico venezolano vigente desde 1958 hasta 1998 era marcadamente representativo, basado en un sistema bipartidista, con escasa presencia y uso de mecanismos de democracia directa. La constitución de 1961, vigente hasta 1999, sólo contemplaba las figuras del referendo consultivo nacional para aprobar reformas a la Constitución y la iniciativa legislativa, que apenas fue utilizada dos veces en el transcurso de esos años. No obstante, desde finales de los años 80 se fueron incluyendo en el orden jurídico e institucional algunos mecanismos de democracia directa en el ámbito local, como los referendos sobre las gestiones de gobernadores y alcaldes, y las consultas para el establecimiento de casinos y otros juegos de azar. El avance más importante consistió en la incorporación del referendo consultivo de alcance nacional en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (Lospp) promulgada en diciembre de 1997.

En contraste, la Constitución aprobada en diciembre de 1999 y el orden sociopolítico surgido con la elección presidencial de Hugo Chávez en diciembre de 1998, privilegiaron la democracia directa o democracia participativa.

2. Experiencia venezolana con la democracia directa

Desde 1999 hasta el presente en el país se han usado mecanismos de democracia directa en el ámbito nacional en cuatro ocasiones, y ha habido dos intentos fallidos de utilizarlos[1].

Referendo consultivo para convocar la Asamblea Nacional Constituyente (ANC)

La iniciativa para convocar este referendo surgió del presidente de la república. El referendo tuvo lugar el 25 de abril de 1999 y los votantes debieron responder dos preguntas. La primera pregunta fue: "¿Convoca usted una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa?" y la segunda pregunta se refirió a las bases comiciales para la elección de los miembros de la ANC. El "Sí" obtuvo 3.630.666 votos en la primera pregunta (87,7% de votos válidos) y 3.275.716 (81,7% de votos válidos) en la segunda, mientras que el "No" obtuvo 300.233 votos en la primera pregunta y 512.967 en la segunda. La abstención alcanzó 62,3%, para ese momento la más alta de la historia comicial del país.

Referendo consultivo para aprobar el proyecto de Constitución

La convocatoria de este referendo formó parte de las bases comiciales aprobadas en abril de 1999. La organización y reglamentación del mismo le correspondió al Consejo Nacional Electoral (CNE), siguiendo las normas y la experiencia del proceso anterior, y tuvo lugar el 15 de diciembre de 1999. La pregunta fue: "¿Aprueba usted el proyecto de Constitución elaborado por la Asamblea Nacional Constituyente?" Por el "Sí" votaron 3.301.475 electores (71,78% de votos válidos) y el "No" obtuvo 1.298.105 votos (28,22% de votos válidos). La abstención se ubicó en 56%.

[1] Estos intentos fueron: 1) *Intento de activar un referendo consultivo acerca de la renuncia presidencial:* Esta iniciativa fue organizada por diversos partidos y grupos de la sociedad civil opositores al gobierno. Los promotores presentaron ante el Consejo Nacional Electoral (CNE) en noviembre de 2002 algo más de 2 millones de solicitudes para activar un referendo acerca de la renuncia presidencial, y el CNE aprobó la convocatoria para el 3 de febrero de 2003. No obstante, en enero de 2003 la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia anuló la convocatoria alegando la existencia de vicios en la conformación de la junta directiva del CNE. 2) *Intento de activar la revocatoria del mandato presidencial:* Ésta fue la primera tentativa de activar la revocatoria del mandato presidencial por parte de diversas asociaciones civiles y partidos opositores. Cerca de 3,2 millones de solicitudes fueron reunidas en febrero de 2003 a través de una iniciativa denominada el "firmazo", que sustituyó al suspendido referendo. Las solicitudes fueron presentadas ante el CNE el 20 de agosto de 2003 (mitad del período presidencial). La mayoría progubernamental del órgano comicial rechazó la solicitud, alegando el incumplimiento de "formalidades esenciales", como la supuesta extemporaneidad de la recolección de firmas y la falta de mención del CNE en el encabezado de las planillas.

Referendo consultivo sindical

Éste fue el primer referendo desarrollado en el marco de la Constitución de 1999. La iniciativa provino de la bancada parlamentaria del oficialismo y se concibió desplazar el liderazgo tradicional de la estructura sindical del país. La consulta tuvo lugar el 3 de diciembre de 2000, en combinación con las elecciones para concejos municipales y juntas parroquiales. La pregunta fue: "¿Está usted de acuerdo con la renovación total de la dirigencia sindical, bajo estatuto especial elaborado por el poder electoral, conforme a los principios de alternabilidad y elección universal, directa y secreta, consagrados en el artículo 95 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y que se suspendan los directivos de centrales, federaciones y confederaciones sindicales establecidas en el país?". El "Sí" obtuvo 1.632.750 votos (62,02% de votos válidos) y el "No" recibió 719.771 votos (27,34% de votos válidos), los votos nulos sumaron el 10,64%. La abstención se elevó al 76%.

Revocatoria del mandato presidencial

Entre octubre del 2003 y agosto de 2004 se desarrolló el segundo intento de revocar el mandato presidencial. Diversas agrupaciones opositoras recogieron 3,4 millones de solicitudes, 2,4 millones de las cuales finalmente fueron reconocidas como válidas y suficientes por el CNE para convocar al referendo revocatorio. La pregunta del referendo fue: "¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular, otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Chávez Frías, como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual período presidencial?". El referendo tuvo lugar el 15 de agosto de 2004, la opción "No" obtuvo 5.800.629 votos (59%) y el "Sí" logró 3.989.008 votos (40,6%). La abstención se ubicó en 30,08%.

Al examinar el funcionamiento de los mecanismos de la democracia directa en Venezuela desde 1999 hasta el presente se observa que su uso ha sido intenso; ha carecido del debido desarrollo legal e institucional, lo que

se ha traducido en disposiciones acomodaticias condicionadas por las circunstancias; la activación de la democracia directa enfrentó más obstáculos bajo la Constitución de 1999 que en el marco de la Constitución de 1961; y cuando los instrumentos de la democracia directa fueron enarbolados por sectores opositores al gobierno tropezaron con severos impedimentos para su activación.

3. Marco jurídico y constitucional de la democracia directa

En el *Preámbulo* de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) se afirma que la nueva carta magna tiene como objetivo: "…refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica…".

En el artículo 5 se marca la diferencia entre los mecanismos de participación directa (democracia directa) e indirecta (DR):

> "La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público."

En la Constitución venezolana la democracia participativa y la revocatoria de mandato moldean de manera sustantiva la forma de gobierno y el orden sociopolítico:

> "El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables" (art. 6).

De manera semejante a lo establecido en el artículo 103 de la Constitución colombiana, en el artículo 70 de la CRBV se enumera una gama de mecanismos de participación:

> "Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.
> La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo".

En los artículos siguientes se definen el referendo consultivo (art .71), la revocatoria de mandato (art. 72), el referendo aprobatorio de leyes y de tratados internacionales (art. 73), y el referendo abrogatorio de leyes y de decretos con fuerza de ley que dicte el presidente de la república (art. 74). Las disposiciones sobre los referendos se completan en los artículos 341 y 342, referidos a la enmienda y la reforma de la Constitución que requieren referendos para su aprobación. Dependiendo de cada caso, la iniciativa para la convocatoria del referendo corresponde al presidente en consejo de ministros, a los 2/3 de la Asamblea Nacional, y a porcentajes variables de ciudadanos inscritos en el registro electoral. Igualmente, para validar estos referendos se exigen diversas cifras absolutas y relativas de participación y de aprobación.

La inclusión de la democracia directa o participativa en el entramado valorativo e institucional venezolano es compartida por otras naciones y textos constitucionales de América Latina, como Colombia, Ecuador, Paraguay. Sin embargo en la Constitución venezolana la democracia directa adquiere una formulación más radical y se presenta en oposición a la democracia representativa. Esta tensión con la democracia representativa queda plasmada en el texto vigente, entre otros aspectos, al prescindir de la connotación representativa al referirse a la forma de gobierno (art. 6), al excluir del texto la mención a los partidos políticos denominándolos "asociaciones con fines políticos" y prohibir el financiamiento público de sus actividades (art. 67). El reforzamiento a la democracia directa se verifica en la inclusión de representantes de la sociedad civil en los comités de selección de los titulares de los poderes públicos designados. El debilitamiento de la democracia representativa se concreta en la tendencia general a exacerbar el Poder Ejecutivo respecto de las demás ramas, en detrimento del principio republicano del equilibrio y control entre los poderes.

Luego de la reelección del presidente Chávez en diciembre de 2006, el gobierno ha puesto en marcha un ambicioso y polémico proyecto de transformación estructural de la sociedad venezolana, orientado a implantar el llamado "socialismo del siglo XXI" o el "socialismo bolivariano" en el país, con pretensiones de extenderlo a otras latitudes. Uno de los "motores" del proyecto es la "explosión del poder comunal" entendido como el ejercicio de la "democracia protagónica, revolucionaria y socialista"[2]. En esta nueva

[2] La estrategia de implantación del llamado "Socialismo del siglo XXI" o del "Socialismo Bolivariano" se apoya en 5 "motores": "1) Ley Habilitante [concedida al presidente por 18 meses]: Vía directa al socialismo; 2) Reforma constitucional: Estado de derecho socialista;

etapa, la democracia directa ya no estaría fundamentalmente expresada a través de sus instrumentos convencionales, y se concretaría en fórmulas organizativas y de representación denominadas "consejos comunales", que desplazarían a las alcaldías, concejos municipales y gobernaciones como instancias de decisión, representación y gestión en los ámbitos local y regional. Un rasgo característico de estas nuevas estructuras es que pretenden vincular directamente al ciudadano con el presidente, obviando instancias intermedias[3]. Obviamente, con esa perspectiva muy poco va quedando de la democracia representativa y del esquema republicano de gobierno, y es esperable que incluso los instrumentos convencionales de la democracia directa se vean negativamente afectados.

4. El poder electoral y la administración y regulación de la democracia directa

Tanto antes como después de promulgada la Constitución de 1999, le ha correspondido al Consejo Nacional Electoral la administración de todos los aspectos relativos al funcionamiento de la democracia directa en el país. No obstante, el texto de 1999 le confirió mayores potestades al órgano comicial, lo que redundó en una perspectiva más intervencionista y controladora de todos los aspectos de la dinámica comicial, incluyendo lo referido a la democracia directa.

En la CRBV se sustituye la clásica división tripartita de poderes por una fórmula de cinco ramas, que incluye los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, ciudadano y electoral. Al poder electoral le corresponde "La organización, administración, dirección y vigilancia de todos los actos relativos a la elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos, así como de los referendos" (art. 293, núm. 5). Su ámbito de actuación se amplía para incorporar la organización de las elecciones de sindicatos, gremios profesionales y organizaciones con fines políticos (art. 293, núm. 6).

Las figuras de la democracia directa consagradas en la Constitución en el artículo 70 carecen (al momento de escribir este trabajo) de desarrollo

3) Moral y luces: Educación con valores socialistas; 4) La nueva geometría del poder: El reordenamiento socialista de la geopolítica de la nación; 5) Explosión del poder comunal: Democracia protagónica, revolucionaria y socialista." Véase: *El Nacional*, 20.01.2007, A-11.

[3] Según Carlos Escarrá, diputado del partido de gobierno MVR, "… al referirse a la nueva geometría del poder, insistió en la creación de los territorios federales y ciudades comunales, 'donde desde el poder central, es decir, desde Chávez, se ejerza directamente el poder con las comunidades, sin intermediación.'", véase: *El Nacional*, 01.02.07, A/2.

legislativo, sólo el referendo consultivo está previsto en una ley, la Lospp, cuya vigencia es anterior a la Constitución de 1999. Los referendos de 1999 y del 2000 fueron regulados por la Lossp y por los reglamentos correspondientes elaborados por el CNE; está pendiente para su aprobación la Ley de Participación Política que abordaría estas materias y que podría formar parte de la ley habilitante concedida al presidente. El vacío legal respecto de las figuras de la democracia directa fue especialmente crítico a lo largo del proceso que llevó a la activación de la revocatoria del mandato presidencial durante 2003 y 2004, pero también afectó la seguridad jurídica y los derechos de las partes durante las consultas anteriores y los fallidos intentos de los años 2002 y 2003.

5. La revocatoria de mandato en Venezuela

De los tres instrumentos de la democracia directa, el menos difundido internacionalmente es la revocatoria de mandato (RM), y la experiencia de uso se circunscribe al ámbito regional y local, a excepción del caso venezolano. A diferencia de los demás países de América Latina (Argentina, Colombia, Ecuador, Panamá y Perú) y de otras regiones del mundo (Estados Unidos, Rusia, Suiza) que contemplan esta figura, sólo en Venezuela se aplica a *todos* los cargos de elección popular[4]. Según la CRBV:

> "Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato. Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley.
> La revocatoria del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley. Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato" (art. 72).

Esta definición básica requirió de muchas interpretaciones, aclaratorias y desarrollos normativos y reglamentarios para hacer posible su activación. El texto constitucional no se pronuncia acerca de cuestiones como que los

[4] En Bolivia se debate actualmente (enero 2007) la posibilidad de consagrar la RM en términos semejantes a los venezolanos, como mecanismo para aliviar algunas tensiones políticas. Véase: *El Nacional*, 20.01.07, A-8.

votos de una opción debían superar a los de la opción contraria para definir el resultado en la RM; ni define si el funcionario cuya revocatoria de mandato se solicita puede presentarse como candidato en la elección de su sustituto. Los delicados temas de la regulación del ejercicio del funcionario electo y del uso de recursos públicos durante una RM tampoco fueron plasmados en la CRBV, ni en otros textos legales.

6. Desarrollo normativo y reglamentario de la revocatoria de mandato

Ante las carencias del texto constitucional y la falta de desarrollo legal de la RM, la Sala Constitucional del TSJ les confirió una amplia potestad normativa a las autoridades electorales para definir las reglas que posibilitaron la activación de la RM. El Consejo Nacional Electoral adoptó como perspectiva que la RM no podía asimilarse a la legislación ya existente sobre el referendo consultivo, y que incluso podía alejarse de la materia estrictamente electoral, ya que se trataba de un mecanismo de democracia directa y no de una elección convencional. El CNE se atribuyó amplias facultades para intervenir en la conducción de todas las fases y aspectos del proceso revocatorio.

La regulación más amplia de la RM se encuentra en las *Normas para regular los procesos de referendos revocatorios de cargos de elección popular* (*Normas*), sancionadas por el Consejo Nacional Electoral en septiembre de 2003 (CNE, 2003b). En las Normas se definieron las fases de: apertura del procedimiento, recolección de firmas, verificación de requisitos, reparo de solicitudes, convocatoria del referendo, campaña refrendaria, acto de votación.

El órgano electoral diseñó un intricado cronograma comicial según el cual desde la aprobación de la recolección de firmas hasta la realización del referendo revocatorio debían transcurrir seis meses, pero que en la práctica se extendió hasta 11 meses por retrasos atribuibles al CNE. Se produjeron dos reglamentos, 46 resoluciones, dos instructivos de procedimientos y tres solicitudes de créditos adicionales para activar la revocatoria del mandato presidencial. A través de las *Normas* mencionadas y la profusión de resoluciones y de decisiones *ad hoc* se definió una compleja madeja de fases y subfases, así como criterios de validación o impugnación de los diversos aspectos del proceso, que se apartaron sensiblemente de la experiencia previa, de la legislación existente y de la cultura comicial del país.

La definición normativa y operacional de la RM se convirtió en un ámbito de intensa confrontación política y se tiñó con las consideraciones

coyunturales. La perspectiva adoptada y las reglas resultantes carecieron de la neutralidad, institucionalidad, pluralismo y objetividad necesarios para normar una figura tan delicada. Como en los órganos competentes para regular esta figura predominaban los representantes del sector oficialista, las normas tuvieron un marcado sesgo progubernamental. Todo esto generó reglas y decisiones de dudosa legalidad o abiertamente ilegales (Peña Solís, 2003).

7. Activación de la revocatoria del mandato presidencial

Un rasgo dominante fue la intromisión excesiva del Consejo Nacional Electoral, lo que tergiversó la naturaleza participativa y autónoma de la iniciativa y le impuso condiciones inequitativas y onerosas a los convocantes. La inclusión caprichosa de tecnología electoral, como nuevas máquinas de votación y máquinas para registrar las huellas dactilares, marcaron negativamente el proceso al generar suspicacias entre los votantes. El proceso resultó exageradamente costoso: entre automatización del voto y publicidad se invirtieron 215 millones de dólares, dando un promedio de 15,3 millones por elector inscrito, sin incluir las demás adquisiciones y gastos administrativos y de funcionamiento[5].

La fase más cuestionada fue la de la verificación de las solicitudes, que se extendió por más de 100 días, aun cuando sólo debía durar 30. Los criterios empleados para la anulación de firmas se fueron definiendo y agregando después de culminada la recolección de firmas y en la medida que se constataba que existía el número suficiente de solicitudes para activar la revocatoria del mandato presidencial[6]. La imposición de nuevos y caprichosos criterios de invalidación, el más eficaz de los cuales fue el de las

[5] Los gastos en automatización y en publicidad fueron: U$S 27,1 millones en la compra de 20 mil máquinas de votación *touch-screen*; U$S 22,3 para 20.000 licencias de firmware de votación; U$S 5,8 en boletas electrónicas; U$S 2,2 millones en el sistema de respaldo de energía para 50% de las máquinas de votación; U$S 458.000 en hardware de totalización; U$S 5,6 millones en software con adaptaciones y herramientas de configuración; U$S 53,9 millones en 12.000 máquinas capta huellas digitales, 6.000 módems de transmisión, 30 servidores y software de comparación; U$S 3,3 millones para la transmisión satelital; U$S 46,6 millones en contratos de servicios automatizados con CANTV (empresa telefónica); U$S 16,6 millones para la campaña institucional; U$S 31,2 millones para financiar las campañas por el Sí y el No (Martínez, 2004).

[6] Según el informe de observación del Centro Carter: "durante el proceso de verificación los trabajadores del CNE aplicaban los criterios de forma inconsistente. (…) estas inconsistencias se repitieron en casi todas las fases de verificación a medida que los trabajadores fueron aplicando arbitrariamente sus propias interpretaciones de las normas". Veéase: Carter Center, 2005: 43.

llamadas "planillas planas", resultó en la eliminación de más de un millón de solicitudes[7].

El sesgo progubernamental de las normas y de las actuaciones del Consejo Nacional Electoral y de los demás poderes públicos, junto con la anulación masiva de solicitudes generaron un ambiente de gran tirantez política, manifestaciones violentas con saldo de muertos y heridos y enormes dudas acerca de la transparencia y justificación de todo el proceso. Hubo severos enfrentamientos institucionales que involucraron a las salas electoral y constitucional del TSJ y al Consejo Nacional Electoral (Brewer-Carías *et al.*, 2004). Las tensiones políticas que la RM debía contribuir a mitigar se exacerbaron, y la fragilidad del Estado de derecho dio lugar a la pérdida del delicado equilibrio que debe preservarse entre los derechos del funcionario electo y los de la ciudadanía, al inclinarse la balanza sistemáticamente a favor del presidente.

Un aspecto especialmente crítico, cuyas consecuencias negativas perduran, fue la divulgación de los nombres y otros datos de los electores solicitantes de la RM. En las *Normas* se estableció la controversial disposición de publicar el número de cédula de identidad de los solicitantes una vez finalizado el proceso de validación de firmas (art. 31) con el propósito aparente de proteger al elector frente a la eventualidad de un tratamiento incorrecto de su solicitud[8]. No obstante, antes de la finalización de dicha

[7] El CNE denominó "planillas planas" a los formularios en los que los nombres y otros datos de los solicitantes fueron plasmados por terceros pero no la firma y huella del elector. Las normas iniciales no prescribían tal modalidad, la cual fue utilizada por los promotores de la RM para evitar errores en la recolección de los datos. El CNE invalidó esas peticiones alegando que el acto de solicitar la RM era "personalísimo", calificativo que en las normas originales se refería a la firma, huella dactilar y a la presencia física del solicitante, pero no a la consignación de la información en la planilla. Con el objetivo de anular el máximo número posible de solicitudes, los funcionarios del CNE no sólo descartaron aquellas planillas en las que los datos de los electores (mas no la firma y huella) fueron plasmados por terceros, sino que anularon solicitudes en las que subjetivamente detectaron "caligrafía similar". De manera igualmente caprichosa fueron examinadas las huellas dactilares de los solicitantes, dando lugar a masivas invalidaciones sin sustento técnico. Véase: Súmate, 2004 a y b.

[8] El artículo 31 establece: "El Consejo Nacional Electoral publicará en al menos un medio impreso de circulación nacional los resultados del proceso de validación a que se refiere el numeral 3 del artículo 28 mediante la mención de los números de cédula de identidad de los solicitantes del referendo. En el plazo de cinco días continuos siguientes a la publicación, el elector firmante que fuera rechazado podrá acudir personalmente ante el Consejo Nacional Electoral, a los fines de subsanar cualquier error material en que haya incurrido la Administración Electoral durante la verificación de sus datos. En caso contrario, quedará firme su rechazo. Asimismo el elector que alegue que no firmó la planilla, podrá acudir al Consejo Nacional Electoral a los fines de solicitar su exclusión inmediata del cómputo de las firmas".

fase la información fue entregada por el Consejo Nacional Electoral al comando de campaña del presidente, y fue utilizada como mecanismo de intimidación, discriminación y retaliación en contra del votante opositor[9].

Los datos personales de los 3,4 millones de electores solicitantes de la RM fueron publicados en página web del diputado Luis Tascón, del partido de gobierno *Movimiento Quinta República* (MVR). Muchos de los que aparecieron en la llamada "lista de Tascón" fueron destituidos de cargos públicos o se les vedó el acceso a los mismos; se les negó documentación oficial y acceso a servicios públicos como la educación; los contratistas con el sector público perdieron sus asignaciones; los miembros activos de las fuerzas armadas que firmaron fueron dados de baja; los solicitantes fueron conminados a retirar sus nombres en la fase del reparo; la discriminación afectó a los firmantes y a sus familiares directos; etc. (Jatar, 2006). Ninguno de los órganos responsables de la defensa de los derechos del ciudadano, como el Defensor del Pueblo, la Fiscalía General, el Tribunal Supremo de Justicia y el propio Consejo Nacional Electoral, actuó con firmeza en contra de esa práctica discriminatoria, ni fue sancionado el diputado ni quienes utilizaron la información en contra de los electores[10].

Las irregularidades, atropellos y parcialización progubernamental se extendieron hasta la organización del acto electoral, y se expresaron en el propio día del referendo revocatorio y en el tratamiento de las impugnaciones postelectorales. El ambiente previo de parcialización institucional y las anomalías del día de la votación dejaron la impresión en el electorado opositor de que la victoria oficialista había resultado de un fraude masivo, con lo que la expectativa de que la revocatoria de mandato actuara como mecanismo para aliviar tensiones y reducir la polarización perdió buena parte de su potencial.

[9] En la actualidad el CNE está revisando las normas sobre la revocatoria de mandato ante la eventualidad de su próxima aplicación para la remoción de autoridades locales y regionales, y está considerando omitir la divulgación de los datos de los solicitantes.

[10] Ante el repudio y creciente cuestionamiento en la opinión pública nacional e internacional, a inicios del año 2005 el presidente Chávez hizo un llamado tardío a "enterrar la lista de Tascón" sin condenarla. Sus palabras fueron: "Eso ya pasó. Entiérrese la lista de Tascón. Seguramente ya cumplió un papel importante, pero ahora debe ser enterrada". (Tomado de *El Nacional*, 26.02.06, p. A2.) La "lista de Tascón" no sólo no fue enterrada, sino que fue perfeccionada y complementada con más información acerca de las preferencias electorales y otros datos personales de todos los votantes y fue divulgada y utilizada sistemáticamente en los siguientes comicios, bajo el nuevo nombre de "lista Maisanta" o "software Maisanta". La organización civil venezolana *Ciudadanía Activa* divulgó en febrero 2006 un documental denunciando esta situación. Véase: *La Lista: Un pueblo bajo sospecha*. Véase: http://ciudadaniaactiva.org.

8. Balance de la democracia directa en Venezuela

Un buen diseño y uso de los instrumentos de democracia directa puede generar una sana renovación de un orden sociopolítico, capacitar al ciudadano para participar en los asuntos públicos y ejercer controles eficaces sobre los funcionarios electos, y complementar adecuadamente la democracia representativa con eficaces fórmulas de participación directa.

Desde el punto de vista de su impacto institucional la experiencia venezolana con la consagración y uso de instrumentos de democracia directa es mixta. Su inclusión constituyó un avance institucional y enriqueció las posibilidades de participación de la población. El contacto directo con su uso produjo una valoración positiva de la participación como un derecho ciudadano, y la capacidad para apreciar la eficacia de estos mecanismos. No obstante, al ser concebidos como fórmulas para debilitar a la democracia representativa y para consolidar un orden político articulado en torno del trípode "caudillo-ejército-pueblo" (Ceresole) se diluye su eficacia como instrumentos renovadores de la democracia.

Desafortunadamente, la dinámica sociopolítica venezolana está francamente enrumbada hacia el autoritarismo, y la retórica de la democracia directa "participativa y protagónica" funge como fórmula legitimadora de ese modelo. En esta nueva etapa, incluso los instrumentos convencionales de la democracia podrán ser degradados, y quedarán subordinados al llamado poder comunal y al personalismo creciente del orden emergente. Es posible que la experiencia reciente con la democracia directa, con sus fallas y limitaciones, sirva de asidero para resistir la carga antidemocrática del llamado "socialismo bolivariano".

Bibliografía

Barczak, M. (2001), "Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America", en: *Latin American Politics and Society*, Vol. 43, Nº 3, pp. 37-59.

Brewer-Carías, A., Peña Solís, J., Chavero Gazdik, R., Duque Corredor, R., Antela, R. (2004), *La guerra de las Salas en el TSJ frente al referéndum revocatorio*, Caracas, Editorial Aequitas.

Butler, D. y Ranney, A. (1994), *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, Washington D.C, American Enterprise Institute.

Carter Center (2004), *Executive Summary of Comprehensive Report*, Carter Center, Sept. 2004. http/: www.cartercenter.org

Carter Center (2005), *Observación del Referendo Revocatorio Presidencial en Venezuela. Informe Integral*, febrero 2005, http://www.cartercenter.org

Consejo Nacional Electoral http://www.cne.gov.ve

Consejo Nacional Electoral (2003a), *Resolución No 030912, mediante la cual se declaró inadmisible la solicitud de referendo revocatorio en contra del Presidente de la República, Hugo Chávez Frías*, 12.09.2003. http://www.cne.gov.ve

Consejo Nacional Electoral (2003b), *Normas para regular los procesos de referendos revocatorios de cargos de elección popular,* CNE. http://www.cne.gov.ve/leyes.php

Consejo Nacional Electoral (2004), *15.08.04. Una experiencia democrática. Referendo revocatorio presidencial,* Caracas, CNE-SAIPE.

Constitución de la República de Venezuela, 19-61.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999.

Coppedge, M. (2003), "Venezuela: Popular Sovereignty versus Liberal Democracy", en: Domínguez, J. y Shifter, M. (Eds.), *Constructing Democratic Governance in Latin America,* The John Hopkins University Press, 2nd Ed, pp. 165-192.

Cronin, Th. (1989), *Direct Democracy.The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

Diario *El Nacional,* Venezuela http://www.el-nacional.com

Diario *El Universal,* Venezuela http://www.eud.com

International IDEA (2005), *Election Process Information Collection. Comparative Analysis: Direct Democracy,* IDEA, Stockholm http://www.epicproject.org

Jatar, A. J. (2006), *Apartheid del siglo XXI. La informática al servicio de la discriminación política en Venezuela*, Caracas, Súmate-Imprenta Monfort C.A.

Kornblith, M. (2004a), "Situación y perspectivas de los partidos en la Región Andina: caso Venezuela": en IDEA (2004), *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*, Lima, Perú, IDEA-Ágora Democrática.

Kornblith, M. (2005), "The Referendum in Venezuela: Elections versus Democr y", en: *Journal of Democracy* 16 (January 2005): 124-37.

Kornblith, M. (2006), *La revocatoria de mandato: Lecciones a partir de la experiencia venezolana,* ponencia presentada en el XXVI Congreso de LASA, San Juan, Puerto Rico, Marzo 15-18, 2006 (mimeo).
LeDuc, L. (2003), *The Politics of Direct Democracy*, Canada, Broadview Press.
Martínez, E. (2004), "50 instructivos para un referendo", en: Diario *El Universal*, p. 1-4, 12.24.04.
Peña Solís, J. (2003), *La incertidumbre e inseguridad derivadas de la normativa que regirá las elecciones estatales y municipales, y la inconstitucionalidad de la que regula los referendos revocatorios,* ponencia presentada en las *Jornadas de Derecho Electoral y Procesos Democráticos de Participación*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, (mimeo).
Pérez-Liñán, A. (2001), *Crisis without Breakdown: Presidential Impeachment in Latin America*, PhD Dissertation, Department of Government and International Studies, University of Notre Dame.
República de Venezuela, *Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política.*
Súmate (2004a), *El informe Súmate. La verdad sobre "El reafirmazo*", Caracas, Ediciones *El Nacional*.
Súmate (2004b), *Informe de avance. "El referendo revocatorio presidencial"*, Caracas, Súmate. http://www.sumate.org
Tribunal Supremo de Justicia (2002), *Bases jurisprudenciales de la supraconstitucionalidad*, Caracas, Colección Estudios Jurídicos-TSJ, 2da. edición.
Zimmerman, J. (1986), *Participatory Democracy. Populism Revived*, New Cork, Praeger.
Zovatto, D. (2002), "Direct Democracy Institutions in Latin America", in: Payne J., Zovatto, D., Carrillo F., Allamand, A. (2002), *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*, Washington D. C, IDB-IDEA., pp. 249-265.

Instrumentos de la democracia directa. El caso de Colombia

Humberto de la Calle

1. Antecedentes históricos

La implantación de los instrumentos de democracia directa de manera explícita sólo tuvo lugar en Colombia con la aprobación de la Constitución de 1991, actualmente vigente. Con posterioridad a ello se expidió la ley estatutaria[1] número 134 de 1994. No obstante, puede decirse que de manera extrajurídica, hubo en el pasado algunas experiencias en cuanto a la aplicación de hecho de mecanismos de esta naturaleza.

Caída la breve dictadura de Rojas Pinilla, los partidos liberal y conservador, que en esa época dominaban el panorama político, acordaron un sistema de gobierno compartido que tomó el nombre de Frente Nacional. Las bases de ese pacto político fueron sometidas a votación popular el 1 de diciembre de 1957, habiendo sido aprobadas por una amplísima mayoría y con una participación bastante alta para los promedios colombianos. Ese cuerpo normativo se conoce como el Plebiscito de 1957[2].

Años más tarde, la convocatoria y la composición de la Asamblea Constituyente que aprobó la Constitución de 1991 fueron también sometidas a votación el 8 de diciembre de 1990. El voto afirmativo fue ampliamente mayoritario pero la participación escasa.

[1] Son leyes estatutarias las que tratan de ciertos temas relevantes, exigen mayoría especial y se someten a control constitucional automático.
[2] Realmente se trató de un referendo.

Este desenlace estuvo precedido de otra manifestación popular, conocida como el Movimiento de la Séptima Papeleta. Grupos de estudiantes promovieron la introducción de hecho de una papeleta electoral adicional a las seis oficiales, en las elecciones de marzo de 1990, a fin de promover la convocatoria de una Asamblea Constituyente.

La puesta en marcha de una democracia participativa fue uno de los ejes centrales del proceso constituyente. De hecho, treinta y dos de los proyectos presentados a la Constituyente propusieron diversas instituciones de participación[3].

En 1997 se convocó el Mandato Ciudadano por la Paz (una especie de referendo) con una alta participación (alrededor de 10 millones de votos) pero con muy escaso resultado práctico.

Pese a todo lo anterior, los intentos de aplicación práctica de los instrumentos de la democracia directa han estado signados por la frustración. Aunque en el plano local algunas consultas populares[4] han tenido efecto[5], en lo nacional el único caso de aprobación de una ley para un referendo –sólo exitoso de manera muy parcial– fue llevado a cabo bajo el gobierno de Álvaro Uribe en 2003.

El referendo de 2003

El objetivo central de esta iniciativa fue llevar a cabo una reforma política para luchar contra la corrupción, racionalizar el trabajo de los partidos y mejorar la eficiencia del congreso. Además se introdujeron normas destinadas a hacer un fuerte ajuste fiscal, tales como congelación de salarios de algunos trabajadores oficiales, tope máximo a las pensiones de jubilación y, en general, recortes al gasto público. Esta circunstancia generó una fuerte oposición a cargo de los partidos de izquierda y algunas organizaciones sociales y sindicales.

[3] Arias, Jaime y Esguerra, Juan Carlos. *Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria. Democracia Participativa, Reforma y Pedagogía de la Constitución.* Gaceta Constitucional. 24 de mayo de 1991.
[4] Mandato por la Vida en Rivera; Consulta Popular por la Paz en Aguachica; Mandato por la Vida en Ciudad Bolívar; Día sin Carro en Bogotá.
[5] Como se verá, la ley colombiana distingue entre el referendo y la consulta popular.

El día de las votaciones la participación fue muy baja. En parte por la tradicional tendencia abstencionista de los colombianos y en parte, también, porque los opositores tomaron la bandera de la "abstención activa" como una manera de derrotar el referendo si no se alcanzaba el 25% de los inscritos, que era el quórum mínimo exigido por la Constitución.

Transcurridas las votaciones, sólo una de las 18 preguntas, sobre instrumentos para perseguir los casos de corrupción, superó ese umbral. En efecto, sólo la pregunta número uno tuvo un apoyo del 25,11% de los votantes habilitados, superando levemente el quórum mínimo de participación fijado en el 25% de los ciudadanos integrantes del censo electoral (*quórum aprobatorio*)[6]. En consecuencia, desde la perspectiva de las aspiraciones del gobierno, el referendo puede considerarse un fracaso.

Aunque hay una larga tradición de abstencionismo en Colombia (participación entre el 45% y el 50%), es claro que en estos eventos ha sido todavía más baja, lo que muestra una situación preocupante.

Seguramente, además de la apatía inveterada, han influido el carácter abstracto de las decisiones, la inactividad del clientelismo tradicional y, en el último caso, la complejidad y extensión del cuestionario.

Lo rescatable es que dio lugar, por primera vez, a una discusión amplia sobre las reglas de juego de la democracia directa, la cual llevó a la Corte Constitucional a dictar un fallo que ha señalado para el futuro los principios que deben regir la utilización de estos instrumentos[7].

2. Marco normativo

La Constitución política de Colombia prevé, en su artículo 103, los siguientes mecanismos de democracia directa: plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa legislativa y revocatoria del mandato. Para los efectos de esta investigación, se reagruparán en sólo tres capítulos: referendo, iniciativa popular y revocatoria de mandato. Enseguida se señalarán las características diferenciales de cada uno de ellos de acuerdo con la ley.

[6] Aunque el 25% parece una cifra baja, la Asamblea Constituyente la acogió dado que el censo electoral en Colombia contiene en sus registros un número elevado de documentos de identificación de personas fallecidas o que no pueden votar.
[7] C-551 del 9 de julio de 2003.

Referendo

El plebiscito[8] es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente mediante el cual se apoya o se rechaza una determinada decisión del Ejecutivo. Según la Corte Constitucional[9], además, el plebiscito debe ajustarse a los requisitos de la consulta popular nacional, esto es, la convocatoria también debe llevar la firma de todos los ministros y debe ser sometida a concepto previo y favorable del Senado. La materia del plebiscito corresponde a políticas del Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso. No hay lugar a plebiscito sobre los estados de excepción. Ni el plebiscito ni el referendo pueden concurrir con otra elección.

El referendo es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente. Por "norma jurídica" se entiende acto legislativo de reforma constitucional, ley del Congreso, ordenanza de las asambleas departamentales, acuerdo de los concejos municipales y resolución de las juntas administradoras locales.

Como se observa, aunque en varias legislaciones se asimilan las figuras del referendo y el plebiscito, no ocurre así en Colombia donde están diferenciados, de modo que el primero implica un pronunciamiento sobre una norma mientras que el segundo simplemente busca establecer la opinión de los ciudadanos sobre una decisión ya tomada por el ejecutivo.

El referendo, a su vez, puede ser *aprobatorio* cuando se somete a votación popular un proyecto de norma, de iniciativa popular, que no haya sido aprobado por la respectiva corporación[10]; o también, cuando se trata del referendo constitucional de origen gubernamental. Esta figura cabe bajo la denominación del referendo facultativo, porque no es obligatorio convocarlo (*referendo mandatario*). El referendo es *derogatorio* (*referendo abrogativo*) si, por el contrario, se somete a votación una norma ya existente para que el pueblo decida si la deroga o no. Deberán someterse a *referendo obligatorio* (aunque se utiliza la expresión referendo obligatorio, no corresponde al *mandatory referendum* u *obligatory referendum* ya que éste no es convocado de manera automática, sino sólo si un grupo de ciudadanos lo

[8] En este aparte se establecerá, en la medida de lo posible, la correspondencia terminológica con el glosario que hace parte de esta investigación.
[9] Sentencia C-180 de 1994.
[10] Las "corporaciones" son las cámaras legislativas.

pide, *demanda ciudadana)* las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos fundamentales y sus garantías, a los procedimientos de participación popular o al Congreso, si así lo solicita un 5% de ciudadanos que integran el censo electoral, dentro de los seis meses siguientes a la aprobación.

Con anterioridad a la convocatoria el órgano judicial examinará la constitucionalidad de la misma.

Para la validez del referendo se exige una participación mínima equivalente a la cuarta parte (25%) de ciudadanos inscritos (*quórum de participación*). El referendo será aprobado por el voto afirmativo de la mitad más uno de los votantes (*quórum aprobatorio*). El texto aprobado tiene fuerza legal y es vinculante.

En el caso del *referendo constitucional* la ley establece que el gobierno o el 5% de ciudadanos inscritos puede someter al congreso una ley que lo convoque, la cual debe ser aprobada por la mayoría de miembros que componen una y otra cámara[11]. La tesis predominante es que, en el caso del referendo constitucional, no existe la posibilidad de acudir directamente al órgano electoral con un 10% de firmas. No obstante, a mi juicio, no existe todavía un pronunciamiento específico y definitivo de la Corte Constitucional sobre esta hipótesis.

Mediante *la consulta popular* (*referendo consultivo*) se somete a votación popular, por decisión del Presidente, un gobernador o un alcalde, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia en el respectivo territorio. En algunos casos puede ser obligatoria[12]. Una forma específica de consulta, la conveniencia de convocar una Asamblea Constituyente, exige que la pregunta sea formulada mediante ley y aprobada por la mayoría de miembros del congreso.

El cabildo abierto es la reunión pública de un concejo municipal o de una junta administradora local, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

[11] En Colombia hay bicameralismo. El Congreso está conformado por el Senado y por la Cámara de Representantes.
[12] En esto difiere la ley colombiana del glosario adoptado para esta investigación. Según éste, la consulta (*referendo consultivo*) no es obligatoria.

Iniciativa

La iniciativa legislativa y normativa (*iniciativa ciudadana*) ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar un proyecto de norma (constitucional, legal o local) para que sea debatido y posteriormente aprobado, modificado o negado por la corporación respectiva.

La inscripción de la iniciativa se realiza ante la Registraduría Nacional del Estado Civil[13] allegando a lo menos un número de apoyos firmados por el cinco por mil del censo o padrón electoral. Además del respectivo proyecto articulado y su exposición de motivos, se conformará un comité de promotores compuesto por nueve ciudadanos, elegido por el vocero que los representará ante la corporación legislativa. Acto seguido, la iniciativa es revisada por la Sala de Consulta del Consejo de Estado, después de lo cual comienza el período de recolección de firmas. Una vez que se obtenga un número equivalente a lo menos al 5% del censo electoral la iniciativa se pone a consideración de la corporación legislativa. No se pueden someter a consulta las normas que sean de iniciativa reservada al Ejecutivo, las presupuestales, fiscales o tributarias, las relaciones internacionales, la concesión de amnistías o indultos y las relacionadas con el orden público.

Si la iniciativa es negada o no es aprobada dentro de ciertos plazos perentorios, el 10% de ciudadanos inscritos (esto es, un 5% adicional a los requeridos para el trámite de la iniciativa) podrá acudir al órgano electoral para que se convoque un referendo (esto es, la *iniciativa ciudadana* si es negada permite convocar un *referéndum* con el doble de firmas).

Revocatoria

La revocatoria del mandato (*revocatoria*) es un derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde. No procede la revocatoria contra el presidente de la república ni los congresistas o demás miembros de corporaciones de elección popular. Para que proceda la revocatoria, se requiere que haya transcurrido no menos de un año de la posesión del funcionario y que la solicitud sea firmada por un número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el funcionario elegido. Los ciudadanos serán

[13] Este organismo, juntamente con el Consejo Nacional Electoral, conforman el órgano electoral colombiano.

convocados por la Registraduría Nacional del Estado Civil para que decidan dentro de un plazo de dos meses. Una vez revocado el mandatario con el voto de la mitad más uno de los sufragantes, se convocará a la elección de su sucesor dentro de los 30 días siguientes.

3. El marco regulador

En el caso colombiano, el órgano judicial tiene competencia previa para verificar la constitucionalidad del texto de los referendos. En el caso del referendo constitucional, este control se ejercita una vez aprobada la ley de convocatoria. La Corte Constitucional examina de manera automática, sin necesidad de demanda, si se ha incurrido en vicios de procedimiento durante su trámite.

A raíz del referendo de 2003, la Corte tuvo la oportunidad de precisar los alcances de los instrumentos de participación, sobre los cuales se había pronunciado de manera general al revisar la ley de mecanismos de participación.

Las conclusiones más importantes de la sentencia son las siguientes:

Sobre su naturaleza, la Corte estableció que el referendo constitucional en Colombia no es un simple mecanismo que asegure la participación de la gente en la reforma de la Carta, sino que "sea un instrumento al servicio de los ciudadanos, y no un recurso al servicio del príncipe y del gobernante"[14].

En cuanto al papel del pueblo, la Corte señala que éste obra como constituyente derivado, esto es, sujeto a las regulaciones de la Constitución. El constituyente primario, en cambio, no está sujeto a límites jurídicos. De allí que su papel es el de modificar una "Constitución existente, pero dentro de los cauces determinados por la Constitución misma. En tales condiciones, hay límites para el propio pueblo quien debe sujetarse a su propia competencia, la cual no es ilimitada. Además, "el constituyente derivado no tiene entonces competencia para destruir la Constitución".

Un capítulo de trascendental importancia es el dedicado a lo que podría llamarse el entorno ético del referendo: información equilibrada al ciudadano, exclusión de preguntas engañosas o inductivas, papel de la

[14] *Gaceta de la Corte Constitucional 2003*, edición extraordinaria, referendo, p. 87.

abstención al cual se le brindó reconocimiento y legitimidad, eliminación del voto en bloque cuando se trate de temas disímiles y, en general, un exquisito régimen de garantías a la libertad del elector.

Sólo se puede votar en bloque por varias preguntas, si todas ellas se refieren a diversos aspectos de un mismo tema. Asimismo, deben eliminarse aquellos contenidos que, bajo la apariencia de un referendo, en el fondo tienen carácter plebiscitario, como cuando se alude a políticas del gobierno en ejecución.

Descendiendo al plano operativo, a la organización electoral le corresponde recibir la inscripción de iniciativas, verificar la validez de las firmas, organizar la administración del proceso, contar los votos y proclamar el resultado.

De igual modo tiene algunas funciones relacionadas con la información, la publicidad y la financiación, como se reseña más adelante.

Esa organización electoral está compuesta por el Consejo Nacional Electoral (CNE) en el cual están representados los partidos; y por la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNE), que es el brazo operativo de la organización. Lamentablemente, han existido desajustes y discusiones sobre el ámbito de competencia entre uno y otro.

En general, la aplicación de la ley por parte del órgano electoral, sobre todo en lo relacionado con la validación de las firmas, ha sido excesivamente formalista.

4. Financiación

La norma general es que las personas naturales o jurídicas de derecho privado pueden promover la recolección de firmas, la participación de la ciudadanía y apoyar una determinada posición sobre las iniciativas y demás instituciones de democracia directa. Cuando inviertan en publicidad, están obligados a revelar el nombre de quien financia las actividades de divulgación, pedagogía o propaganda[15]. Igualmente, los promotores podrán recibir contribuciones privadas, a cuyo efecto deben llevar cuenta detallada del origen y destino de los fondos. Quince días después de finalizado el proceso, se debe presentar un balance suscrito por un contador público juramentado. Desde el inicio del mismo, cualquier persona puede solicitar información sobre el origen de los fondos.

[15] Artículo 94 de la ley 134 de 1994 y decreto 895 de 2000.

Por su parte, el Consejo Nacional Electoral tiene la facultad de fijar el monto máximo de dinero privado que se puede utilizar en las campañas, fijación que hará en el mes de enero de cada año[16].

En el caso del año en que se llevó a cabo el referendo promovido por el gobierno de Álvaro Uribe, único que llegó a las votaciones, el monto fijado fue Col. $ 274.235.483, equivalentes en la época a US$ 93.000. Esta cifra fue considerada insuficiente por los promotores[17].

La ley, además, remite a las normas del estatuto de los partidos sobre financiación de campañas en cuanto sean aplicables[18].

En relación con el financiamiento público, éste nunca se ha reconocido para las campañas relacionadas con mecanismos de democracia directa.

5. Rendición de cuentas

En teoría, el CNE rinde cuentas ante el Congreso. Los demás componentes de la organización electoral, la RNE entre ellos, lo hace ante el Consejo al cual corresponde la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral.

Lamentablemente, el proceso de rendición de cuentas ha sido extremadamente débil. Como se dijo, crónicas discusiones y desavenencias entre el CNE y la RNE han determinado que cada órgano obre en muchos casos como rueda suelta. Y en cuanto al Congreso, es muy poca la vigilancia que ejerce sobre el CNE, limitándose a esporádicos debates librados más bien a la iniciativa aislada de algún legislador.

6. Participación. Dinámica política

Salvo en el plano local, en el cual han operado de mejor manera los instrumentos de democracia directa, particularmente aquellos que no tie-

[16] Artículo 98, ibídem.
[17] Resoluciones 564 de enero 27 de 2003 y 5493 de 2003, del Consejo Nacional Electoral.
[18] Artículo 15 del decreto 895 de 2000.

nen carácter electoral y que se desenvuelven en el terreno de las discusiones comunitarias sobre las políticas públicas, el presupuesto participativo y la toma de decisiones concretas, en los demás casos, y en especial en el único intento de referendo que tuvo un curso completo en el 2003, la participación ha sido muy baja. La discusión no alcanzó a permear la totalidad de la opinión pública y se mantuvo más bien a nivel de elites. No obstante, en mi opinión, a ello contribuyó la complejidad del temario. Creo que si se llega a plantear un tema sencillo y único, ubicado en el terreno de los grandes dilemas morales que afronta el cuerpo ciudadano o de las definiciones verdaderamente estratégicas, habría una amplia movilización. Por otro lado, los partidos miraron con recelo en un principio este tipo de instrumentos, porque consideraban que minaban la democracia representativa. Es algo que seguramente cambiará cuando entiendan que, por el contrario, los instrumentos de democracia directa pueden servir para revitalizar la acción partidista.

7. Medios de comunicación. Publicidad. Regulaciones

La regla general es que en las campañas de los procesos de participación ciudadana, toda persona natural o jurídica de derecho privado puede contratar publicidad para la recolección de firmas, el fomento de la participación o una determinada posición frente al tema de la iniciativa. Como se dijo, es preciso indicar el nombre de quien financia los avisos.

Por su parte, los medios de comunicación están regidos por el principio de igualdad. Cuando acepten publicidad de algún interesado, deben hacerlo con todos los demás, en igualdad de condiciones económicas y de tarifas[19].

Adicionalmente, por el lado institucional están previstos espacios de televisión, publicaciones y una campaña de la organización electoral.

En cuanto a los espacios institucionales de televisión para el referendo, tanto los promotores como los partidos y movimientos con personería jurídica tendrán derecho a dos espacios por lo menos, en cada canal nacional de televisión, dentro de los 30 días anteriores a las votaciones. Para evitar que los partidos copen la totalidad de los espacios, a fin de dejar cabida a la

[19] Artículo 96, ibídem, y artículo 5 de la Resolución 4441 de 2003 del Consejo Nacional Electoral.

ciudadanía y a las organizaciones sociales, se establece que el tiempo asignado a los promotores no podrá ser inferior al promedio del asignado a los partidos y movimientos políticos. Además, el gobierno podrá disponer, si lo desea, de tres espacios para fijar su posición sobre la materia. Sobre este tema, le corresponde al Consejo Nacional Electoral hacer la distribución respectiva[20].

Pos su lado, el Registrador Nacional del Estado Civil, quien es el secretario del Consejo Nacional Electoral y máxima autoridad operativa en la materia, debe ordenar tres publicaciones del texto del referendo en diarios de amplia circulación. Asimismo, el Consejo Nacional Electoral debe hacer una campaña de difusión objetiva dando a conocer los puntos a favor o en contra del proyecto, la cual incluye una audiencia especial con los interesados. Igualmente, deberá difundir ampliamente invitaciones a participar en las votaciones.

Después del fallo de la Corte ya mencionado, deberá darse espacio también a quienes promueven la abstención.

Para el referendo promovido por el gobierno Uribe (octubre de 2003), el Consejo Nacional Electoral expidió la Resolución 4441 de 2003. Allí se fijaron límites máximos a las cuñas radiales (*spots*), avisos en los periódicos y vallas publicitarias.

En cuanto al cubrimiento por parte de los medios, más allá de las regulaciones normativas, éste ha sido amplio y equilibrado. En el referendo de 2003, los medios no sólo se ocuparon a fondo de los temas en discusión, sino que trataron de llevar a conocimiento de los ciudadanos los aspectos prácticos de la votación. De igual modo, hubo espacio para todas las corrientes de opinión, incluidos los abstencionistas activos.

8. Educación

El balance es pobre. En el 2003 hubo algún esfuerzo de parte de la organización electoral y de los defensores y opositores del referendo. Pero a partir de allí, es muy poco lo que se ha hecho. Los instrumentos de democracia directa han quedado confinados a la experiencia local y no forman parte de la agenda nacional. Recientemente ha comenzado a discutir-

[20] Artículo 95, ibídem.

se la posibilidad de un referendo abrogativo si el Congreso aprueba una rebaja en las participaciones de los ingresos nacionales de los departamentos y los municipios.

9. Oportunidades y limitaciones

En teoría, la implantación de mecanismos de democracia directa tuvo como fundamento el propósito de avanzar en la democracia participativa, en la medida en que se la veía como una "etapa posterior evolutiva"[21] que contribuiría a afianzar y ampliar la democracia, mantener la estabilidad del sistema y luchar contra diversas formas de corrupción enquistadas en el ejercicio de la política tradicional. Pero también influyó la necesidad de atender la visible crisis de representación que había minado la credibilidad del Congreso, las elecciones y la clase política en general. Esto es, buscar a través de tales instituciones la puesta en marcha de un proceso de re-legitimación de la democracia. Claramente, en Colombia el gobierno jugó un papel determinante en la implantación de las instituciones de democracia directa.

Si bien estas instituciones han sido poco utilizadas, y en el pasado referendo de 2003 sólo una pregunta sobrepasó el quórum mínimo, hubo una amplia discusión que hace prever que se ha comenzado a abrir el camino para la aplicación real de los mencionados mecanismos. Además, el fallo de la Corte Constitucional ha contribuido a crear un esquema equitativo e igualitario y a precaver el posible exceso por parte del Ejecutivo.

En el caso colombiano, la escasa utilización de estos mecanismos no ha mejorado o desmejorado la gobernabilidad democrática. Ha sido indiferente.

Aunque en un principio algunos pensaron que la democracia participativa iba en contravía de la democracia representativa, ahora se acepta, en general, que son fórmulas complementarias. En efecto, esta última se adapta al régimen presidencialista que impera en Colombia en un contexto de democracia representativa.

La discusión sobre las reglas concretas, en el momento de aplicación de estas instituciones, indica un alto grado de inmadurez de las mismas. Creemos que estos instrumentos hacen parte ya del acervo político y jurídico, pero su futuro dependerá de la búsqueda de caminos para una utilización prudente y para la generación de reglas de juego que se sientan como legítimas por la totalidad de los protagonistas. En este punto, un elemento perturbador ha sido la tendencia en algunos casos a formular largos y complejos cuestionarios, en demérito de la transparencia del instrumento.

Pese a sus resultados limitados, los instrumentos de democracia directa son ya una realidad insoslayable. Lo importante ahora es precisar el cómo y el cuándo. Es decir, buscar fórmulas adicionales consensuadas sobre la naturaleza de las preguntas y de los demás esquemas de participación, las reglas específicas de juego –lo cual incluye de manera preponderante un acuerdo sobre el papel del gobierno–, la transparencia en la financiación, el uso de los medios de comunicación, las materias excluidas, la solvencia de los organismos e instituciones relacionadas con el sufragio, incluido en este punto el problema de la precisión del censo o padrón de votantes y la aplicación de controles.

Un elemento negativo es la debilidad institucional del Consejo Nacional Electoral. Su propia configuración, originada en listas que presentan los partidos políticos, le resta credibilidad y neutralidad a la hora de tomar decisiones.

[21] Zovatto, Daniel. *Mecanismos de Democracia Directa*. Observatorio Electoral Latinoamericano. En Internet www.observatorioelectoral.org

Bibliografía

Aguiar de Luque, Luis. "Democracia Directa y Estado Constitucional". Madrid. *Revista de Derecho* Privado. 1977.

Cepeda, Manuel José. *Introducción a la Constitución de 1991. Hacia un nuevo constitucionalismo*. Bogotá. Presidencia de la República. 1993.

De la Calle, Humberto. *Contra todas las apuestas. Historia íntima de la Constituyente de 1991*. Bogotá. Planeta. 2004.

Krause, Martín, Molteni, Margarita, coordinadores. *Democracia Directa.* Buenos Aires. Abeledo-Perrot. 1997.

Payne, J. Mark, Zovatto, Daniel, Carrillo, Fernando, Allamand, Andrés. *La política importa*. Washington. BID. 2003.

Sarabia, Arturo. *Reformas políticas en Colombia. Del plebiscito de 1957 al referendo de 2003*. Bogotá. Grupo Editorial Norma. 2003.

Tanaka, Martín. *La situación de la democracia en Colombia, Perú y Venezuela a inicios de siglo*. Lima. Comisión Andina de Juristas. 2002.

Democracia directa en Ecuador

Simón Pachano

Introducción

En el ordenamiento constitucional ecuatoriano se incluyen, en diferentes grados, las tres formas básicas de democracia directa, esto es, el *referendo* (o *plebiscito*), la *iniciativa popular* y la *revocatoria del mandato*[1]. La Constitución de 1978 –aprobada precisamente por medio de un referendo– introdujo por primera vez en la historia nacional los dos primeros, en tanto que el tercero se incorporó en la Constitución de 1998. Desde el retorno a la democracia, en el año 1979, se ha utilizado el referendo en seis ocasiones a nivel nacional y cinco veces se lo ha aplicado en ámbitos provinciales[2]. Las otras dos modalidades han permanecido solamente como una posibilidad, en parte por la falta de reglamentación al respecto y en parte también por la ausencia de iniciativa de los sectores que podrían tener interés en su aplicación.

El presente texto analiza, en primer lugar, las disposiciones constitucionales y legales que establecen estas tres formas de democracia directa. En segundo lugar, hace una breve revisión de las consultas realizadas a lo largo de este período y busca algunas respuestas que puedan explicar la no utilización de las otras dos modalidades. Por último, hace un balance de lo avanzado en estos campos y desarrolla algunas reflexiones acerca de su posible evolución dentro del proceso de reforma política que se debate en el país.

[1] Más adelante se abordará la diferencia entre referendo y plebiscito.

[2] Las consultas a nivel nacional se elevan a siete si se incluye la realizada en 1978 (que fue un referendo) para la aprobación de la Constitución. Pero, ya que ése fue el producto de una decisión de un gobierno de facto y que no constaba en ningún ordenamiento jurídico, no puede ser considerado como un elemento propio de la normatividad jurídica del país.

1. Las disposiciones constitucionales y legales

La Constitución vigente determina que "los ciudadanos ecuatorianos gozarán del derecho de elegir y ser elegidos, de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional, de ser consultados en los casos previstos en la Constitución, de fiscalizar los actos de los órganos del poder público, de revocar el mandato que confieran a los dignatarios de elección popular, y de desempeñar empleos y funciones públicas" (Capítulo 3, De los derechos políticos, artículo 26). Por consiguiente, las tres formas de democracia directa están reconocidas como derechos políticos básicos cuando se establecen las facultades de presentar proyectos de ley (iniciativa), de ser consultados (referendo y plebiscito) y de revocar el mandato (revocatoria).

Como se verá de inmediato, cada uno de estos derechos está desarrollado en otros lugares de la Constitución. Pero antes de entrar en ese campo es necesario destacar que, en el mencionado artículo número 26, que establece los derechos políticos básicos, el referendo aparece únicamente como un derecho pasivo para los ciudadanos. Esto es, que lo ejercerán al ser consultados, sin que conste la iniciativa que ellos pueden desarrollar en ese campo. Sin embargo, en otros lugares del texto constitucional sí se reconoce esa facultad ciudadana.

El *referendo* y la *revocatoria del mandato* se desarrollan en un capítulo específico, denominado "De otras formas de participación popular", dentro del Título IV "De la participación democrática". En el artículo 103, correspondiente a este capítulo "se establece la consulta popular en los casos previstos por esta Constitución. La decisión adoptada será obligatoria si el pronunciamiento popular contare con el respaldo de la mayoría absoluta de votantes"[3]. La iniciativa para la consulta corresponde al presidente de la república, a los organismos del régimen seccional (consejos provinciales y municipios) y a los ciudadanos[4]. El Presidente puede convocar a consulta popular tanto para reformar la Constitución, como para tratar asuntos de trascendental importancia para el país (artículo 104), mientras que los organismos subnacionales y los ciudadanos solamente lo pueden hacer para temas que no signifiquen reformas constitucionales (artículo 105). Los procedimientos para cada uno de estos casos son los que se describen a continuación.

[3] Según esta disposición, para el resultado de la consulta deben considerarse todos los votos emitidos, incluidos los nulos y los blancos (ya que hace referencia a la mayoría absoluta de votantes, no de votos válidos). La Ley de Elecciones ratifica esto cuando señala que "La decisión adoptada será obligatoria si el pronunciamiento popular contare con el respaldo de la mayoría absoluta de votantes" (Ley de Elecciones, artículo 115). Por tanto, es un requisito más exigente que el establecido para las elecciones de los diversos cargos de representación en los que no se contabilizan los votos nulos y blancos.

[4] La Constitución utiliza la denominación genérica de *consulta popular* tanto para el *referendo* (el sometimiento de leyes o de textos constitucionales a la aprobación popular, que deriva en un mandato vinculante) como para el *plebiscito* (la consulta de temas diferentes a leyes o textos constitucionales, que no generan un mandato vinculante).

En primer lugar, el presidente de la república puede convocar directamente a consulta, sin pasar por el Congreso, "cuando, a su juicio, se trate de cuestiones de trascendental importancia para el país", siempre que no constituyan reformas constitucionales (artículo 104). En ese caso, el Presidente debe enviar el texto de las preguntas al Tribunal Supremo Electoral y éste se encargará de organizar el proceso. Dicho de otra manera, el presidente de la república puede convocar a *plebiscito* directamente, sin participación del Congreso Nacional.

En segundo lugar, el Presidente es la única persona que tiene la potestad de convocar a consulta para impulsar reformas constitucionales, pero previamente debe someter las preguntas al Congreso Nacional para su calificación como urgentes. El texto correspondiente señala que "el Presidente de la República, en los casos de urgencia, calificados previamente por el Congreso Nacional con el voto de la mayoría de sus integrantes, podrá someter a consulta popular la aprobación de reformas constitucionales" (artículo 283). Por consiguiente, para convocar a *referendo* el Presidente debe contar con la aprobación del Congreso Nacional[5].

En tercer lugar, los consejos provinciales y concejos cantonales (municipios) podrán convocar a consulta "cuando existan circunstancias de carácter trascendental atinentes a su comunidad, que justifiquen el pronunciamiento popular" (artículo 106). Se trata, por tanto, de plebiscito y no propiamente de referendo ya que, aunque la Constitución no lo establece explícitamente, por medio de este procedimiento no se pueden procesar reformas constitucionales (y al parecer tampoco legales)[6]. Para la formulación de la consulta, los organismos correspondientes deben contar con el

[5] La Constitución no contempla la posibilidad de referendo para la aprobación o la reforma de leyes.

[6] Debido a los vacíos que deja la Constitución en este aspecto, no se puede afirmar si se incluye o se excluye el tratamiento de leyes por esta vía. En caso de hacerlo, la consulta impulsada por los organismos subnacionales tendría el carácter de referendo para el tratamiento de leyes.

voto favorable de las tres cuartas partes de sus integrantes y con ese respaldo pueden acudir directamente al organismo electoral de su respectiva provincia. Este organismo, "una vez que haya comprobado el cumplimiento de los requisitos establecidos en estas normas y en la ley, procederá a hacer la correspondiente convocatoria" (artículo 107).

Por último, la iniciativa ciudadana para la realización de consultas populares no puede utilizarse para realizar reformas constitucionales ni para tratar temas tributarios (artículo 108)[7]. Además, en ésta se establecen criterios diferentes para el nivel nacional y para los niveles subnacionales. En el primero, "los ciudadanos en goce de derechos políticos y que representen el ocho por ciento del padrón electoral nacional, podrán solicitar al Tribunal Supremo Electoral que convoque a consulta popular en asuntos de trascendental importancia para el país, que no sean reformas constitucionales" (artículo 105). En el segundo nivel se establece como requisito un porcentaje más alto de firmas de respaldo, ya que "podrán, asimismo, solicitar que se convoque a consulta popular, los ciudadanos en goce de derechos políticos y que representen por lo menos el veinte por ciento del número de empadronados en la correspondiente circunscripción" (artículo 106). En ambos casos, los ciudadanos deberán dirigir su solicitud directamente al organismo electoral correspondiente (el Tribunal Supremo Electoral, para consultas de alcance nacional y los tribunales provinciales, para consultas sobre temas provinciales o cantonales), sin intervención del congreso ni de los consejos provinciales y municipios.

En síntesis, el referendo y el plebiscito forman parte del ordenamiento jurídico-político ecuatoriano como procedimientos tanto de reforma constitucional como de tratamiento de otros tipos de temas de carácter político. A pesar de que en uno y otro caso están claramente diferenciadas las potestades para su convocatoria, así como las particularidades de los diferentes niveles territoriales, no existe claridad acerca de la utilización de estos procedimientos para la reforma y la aprobación de leyes. Por otra parte, es posible suponer que los resultados de cada uno de los tipos de consulta serán sustancialmente diferentes. El que se orienta a reformas constitucionales y legales (referendo) tiene vigencia inmediata bajo la forma de un

[7] También en este caso no queda claramente establecido si la iniciativa ciudadana puede promover un referendo para reformas legales o si solamente puede hacer un plebiscito sobre temas de interés general. De alguna manera, este vacío queda parcialmente superado con el reconocimiento del derecho a la iniciativa en la formulación y reformas de leyes que será tratado más adelante.

mandato vinculante, en tanto que los demás (plebiscitos) pueden interpretarse como un sondeo de opinión, como una manera de legitimar decisiones de organismos representativos (el gobierno nacional, los consejos provinciales, los municipios) o como la expresión de la voluntad ciudadana que puede o no ser asumida por las autoridades correspondientes.

Cabe destacar que la concepción que guía a las disposiciones establecidas para la consulta popular en la legislación ecuatoriana no responde en su totalidad a una forma de ampliación de la democracia, esto es, de otorgar mayor poder a la ciudadanía frente a los poderes del Estado. Como se ha visto, a pesar de que la ciudadanía puede acudir a este procedimiento para impulsar determinadas iniciativas, encuentra muchas limitaciones al respecto. Por el contrario, el presidente de la república tiene amplias facultades, lo que en definitiva se convierte en un instrumento que le permite incrementar su poder. Dicho de otra manera, la consulta no está vista exclusiva y principalmente como una facultad de la ciudadanía para limitar el poder, que es a lo que deben apuntar las formas de democracia directa.

La *revocatoria del mandato* es el otro componente del capítulo constitucional dedicado a la participación popular. Ésta ocupa toda la sección segunda de aquél capítulo y se inicia con el reconocimiento de que "los ciudadanos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo" (artículo 109)[8]. Con el fin de hacerla posible en lo que se refiere a la última causa, "los candidatos a alcalde, prefecto o diputado, al inscribir su candidatura presentarán su plan de trabajo ante el correspondiente tribunal electoral" (artículo 109)[9].

La iniciativa de la revocatoria puede ejercerla "un número de ciudadanos en goce de los derechos políticos, que represente por lo menos el treinta por ciento de los empadronados en la respectiva circunscripción territorial" (artículo 110). De manera más implícita que explícita, la Constitución sugiere que el procedimiento para la revocatoria incluye la realización de

[8] Como se puede ver, la revocatoria está restringida a alcaldes, prefectos y diputados. Se excluye al presidente de la república, a los consejeros provinciales y a los concejales municipales.

[9] Desde cualquier punto de vista es un absurdo exigir la presentación del plan de trabajo a los diputados. El carácter de su actividad no lo admite, a menos que se lo haga en términos muy generales (por ejemplo, señalar a las actividades de legislación y de fiscalización como plan de trabajo). Al hacerlo así se abriría un campo demasiado amplio para los fines de revocatoria, ya que cualquier acción podría interpretarse como incumplimiento del plan.

un referendo, ya que señala que "una vez que el tribunal electoral verifique que la iniciativa cumple con los requisitos previstos en esta Constitución y en la ley, procederá a la convocatoria en los diez días inmediatamente posteriores a tal verificación. El acto electoral se realizará dentro de los treinta días subsiguientes a la convocatoria" (artículo 110). La confusa redacción solamente permite suponer que a la presentación de la solicitud por parte de los ciudadanos deberá seguir una consulta (la "convocatoria" y el "acto electoral" a los que hace referencia).

Adicionalmente, la Constitución establece que "cuando se trate de actos de corrupción, la revocatoria podrá solicitarse en cualquier tiempo del período para el que fue elegido el dignatario. En los casos de incumplimiento del plan de trabajo, se podrá solicitar después de transcurrido el primero y antes del último año del ejercicio de sus funciones. En ambos casos, por una sola vez dentro del mismo período" (artículo 111). En cualquier caso, la participación es obligatoria (lo que constituye una manifestación del carácter obligatorio del voto) y la revocatoria se producirá por mayoría absoluta de los sufragantes de la respectiva circunscripción territorial (artículo 112). Por tanto, la revocatoria requiere de una proporción de votos que por lo general resulta sustancialmente mayor que la requerida para la elección de cada uno de esos cargos ya que, exceptuando el presidente de la república que se elige con mayoría absoluta, los alcaldes y prefectos requieren de mayoría simple y los diputados, consejeros y concejales provienen de la aplicación de una fórmula proporcional en distritos plurinominales con lo que resulta prácticamente imposible que obtengan mayoría absoluta.

Es importante señalar que, a pesar de que la revocatoria de los diputados tiene su efecto en el nivel nacional, su realización tiene lugar en el nivel subnacional (provincial). Esto se debe a que en la Constitución de 1998 se eliminó el distrito nacional para su elección y se establecieron únicamente las circunscripciones provinciales. De alguna manera, esto puede considerarse la expresión del mandante territorial que se atribuye a los diputados, a pesar de que la Constitución señala que ellos deberán actuar con sentido nacional.

Pero, así como la Constitución reconoce a estas dos como formas complementarias a las de la democracia representativa, no hace lo mismo con la *iniciativa*. A ésta le da un tratamiento diferente, ya que se encuentra desarrollada en la sección segunda del capítulo 5 "De las leyes". Pero, aun

allí, a causa de la deficiente redacción, los ciudadanos no constan como uno de los actores que tienen la facultad de presentar leyes. En efecto, reconoce como portadores de este derecho a los diputados (con el apoyo de un bloque legislativo o de diez legisladores), al presidente de la república, a la Corte Suprema de Justicia y a la Comisión de Legislación y Codificación del Congreso, sin incluir a los ciudadanos (Capítulo 5, Sección segunda, "De la iniciativa", artículo 144). Estos aparecen después, cuando se establece que "podrán presentar proyectos de ley, un número de personas en goce de los derechos políticos, equivalente a la cuarta parte del uno por ciento de aquellas inscritas en el padrón electoral" (artículo 146). Asimismo, se les puede considerar incluidos en la disposición que señala que "se reconocerá el derecho de los movimientos sociales de carácter nacional, a ejercer la iniciativa de presentar proyectos de ley" (artículo 146). En cualquiera de estos casos y "mediante estos procedimientos no podrán presentarse proyectos de ley en materia penal ni en otras cuya iniciativa corresponda exclusivamente al presidente de la república" (artículo 146). Adicionalmente, "cuando el proyecto sea presentado por la ciudadanía, se señalarán los nombres de dos personas para participar en los debates" (artículo 149).

Es probable que al no incluir a la iniciativa dentro de las formas complementarias de la democracia representativa no se deriven consecuencias prácticas. Su reconocimiento en el ámbito de la formación de la ley equivale a considerarla como una forma de democracia directa, aunque explícitamente no se le trate de esa manera. Sin embargo, un análisis sobre las concepciones que guían a este tipo de disposiciones constitucionales, podría arrojar luces sobre el trato diferencial que se hace de ésta con respecto al referendo y a la revocatoria del mandato.

Por último, cabe señalar que la Ley de Elecciones –que debe reglamentar lo estipulado en la Constitución– destina una sección a la consulta popular y a la revocatoria del mandato (Título V, artículos 115-132). Adicionalmente, además del Reglamento General de la Ley de Elecciones, desde el año 2001 está en vigencia el Reglamento para Consulta Popular y Revocatoria del Mandato. En este último existen capítulos específicos para la consulta de iniciativa presidencial (Capítulo II, artículos 2-4), para la de iniciativa popular (Capítulo III, artículos 5-10), y para la de los organismos subnacionales (Título II, capítulos I, II, III y IV, artículos 20-41). Un análisis de estas disposiciones permite sostener que, a pesar de algunos vacíos y de errores formales que pueden desembocar en consecuencias negativas,

existe un marco legal bastante desarrollado para regular la consulta popular y la revocatoria del mandato. No sucede lo mismo con la iniciativa en el proceso de formación de la ley, que no se encuentra desarrollada en un cuerpo legal.

2. La experiencia en materia de democracia directa

De las tres formas de democracia directa, en Ecuador solamente se ha utilizado –y en mínimo grado– la consulta popular, mientras que las otras dos apenas han quedado como posibilidades establecidas en los cuerpos normativos. No deja de llamar la atención este hecho, ya que en la actividad política desarrollada a lo largo de veintiocho años de régimen constitucional se encuentra una tendencia muy marcada a la participación social y a la intervención directa en los asuntos políticos por parte de la población[10]. Por tanto, sería de esperar que existiera gran interés en la utilización de aquellas disposiciones que se encuentran en el marco normativo y que son las que precisamente pueden canalizar esa voluntad de participación. Sin embargo, no ha ocurrido de esa manera, y los sectores movilizados han optado más bien por actuar al margen de las instituciones y de los procedimientos, entre los que se cuentan los de la democracia directa, establecidos constitucional y legalmente.

Este hecho paradójico puede explicarse, en el caso de la consulta popular, por el carácter no vinculante del mandato que emana de ella cuando es convocada por la ciudadanía[11]. Es probable que, desde la perspectiva de la ciudadanía y de los grupos organizados, no exista una relación satisfactoria entre el esfuerzo que demandan tanto la recolección de firmas como la campaña y unos resultados que no generan obligaciones y que por tanto no desembocan necesariamente en hechos concretos. Por ello, su utilización ha estado restringida a temas y momentos específicos, en los que se ha buscado crear una corriente de opinión favorable a determinado tema (específicamente el de las autonomías provinciales), antes que a obtener resultados concretos. De esta manera, el carácter no vinculante del mandato

[10] Una expresión de esto es la destitución de tres presidentes de la república como resultado de la presión ejercida por medio de movilizaciones sociales. En estricto sentido, una de ellas fue claramente un golpe de Estado (el de enero de 2000, que terminó con el gobierno de Jamil Mahuad), pero sus autores encontraron justificación en la movilización social que lo precedió.
[11] Como se ha visto, el único caso en que se establece un mandato vinculante es cuando la convoca el presidente de la república para reformas constitucionales, esto es, cuando se desarrolla un referendo y no un plebiscito.

emanado de la consulta actuaría como un desincentivo para su utilización[12].

Pero esta explicación no es válida para la revocatoria del mandato, ya que ésta sí tiene efecto práctico e inmediato. En este caso se puede suponer que no ha sido utilizada por los requisitos que se deben cumplir para su materialización y porque el mismo resultado se puede obtener por medio de procedimientos informales que demandan menos esfuerzos. La necesidad de que la iniciativa cuente con el respaldo de por lo menos el 30% de los empadronados de la respectiva circunscripción aparece, en un contexto de alta fragmentación como es el ecuatoriano, como una obligación relativamente difícil de cumplir. Igualmente, viene a ser un obstáculo la mayoría absoluta del total de votantes (no sólo de los votos válidos) que se debe obtener para lograr la revocatoria. Por todo ello, la presión directa sobre las autoridades ha sido el mecanismo utilizado para lograr la destitución de autoridades de elección popular[13].

La consulta, como se señaló antes, ha sido utilizada en seis ocasiones en el ámbito nacional. En cada una de ellas han influido las condiciones políticas del momento en que se desarrollaron. En junio de 1986, el presidente León Febres Cordero convocó a un plebiscito para consultar sobre la posibilidad de que los independientes pudieran presentarse como candidatos a cargos de elección popular. Aunque se suponía que era un tema que contaría con el respaldo mayoritario de la población –lo que en efecto quedaba establecido en los sondeos de opinión–, el resultado fue negativo. En realidad, éste se convirtió en un plebiscito acerca de la gestión del gobierno y eso fue lo que definió el resultado.

En agosto de 1994, el presidente Sixto Durán Ballén convocó a una consulta para tratar siete preguntas sobre temas políticos y económicos. Entre ellos se incluyó nuevamente el de las candidaturas independientes, además de la reducción de facultades de los diputados en la asignación de

[12] Frente a esto se podría proponer la asignación de mandato vinculante a este tipo de consulta, como medida que tendería a impulsar la utilización de esta forma de democracia directa, pero esto tendría consecuencias impredecibles en términos de gobernabilidad.
[13] También en este caso se podría proponer la flexibilización de los requisitos como solución que llevaría a la mayor utilización de esta modalidad. Pero, del mismo modo que se hace referencia a la consulta, en este caso se presentarían problemas de gobernabilidad. Más bien, en ambas circunstancias sería conveniente atacar el problema en su esencia, esto es, en la alta fragmentación de la representación política, lo que depende en gran medida de las características del sistema electoral.

partidas presupuestarias, la reelección de los cargos de elección popular (excepto para el presidente de la república) y el reconocimiento de la doble nacionalidad para los ecuatorianos. Todas las reformas fueron aprobadas, lo que coincidió con un momento de aprobación de la acción gubernamental. Sin embargo, algo más de un año después, en septiembre de 1995, el mismo presidente Durán Ballén obtuvo un resultado adverso en otra consulta. El deterioro de la situación económica y los conflictos políticos se manifestaron en el voto negativo en las once preguntas realizadas en ella. Los temas eran muy variados, y abarcaban aspectos como la reforma a la seguridad social, el manejo presupuestario, la descentralización, la reforma a los organismos judiciales, las huelgas en los servicios públicos y la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo (concretamente, la posibilidad de que el Presidente pudiera disolver el Congreso). Algunos de ellos gozaban de fuerte apoyo entre la población, pero pesaron mucho más las condiciones políticas del gobierno.

En mayo de 1997 se realizó una nueva consulta, convocada también por el Presidente de la República. En ese momento ejercía esa función, como interino, Fabián Alarcón, quien había sido nombrado para el cargo por el Congreso en una acción alejada del orden constitucional después del derrocamiento del presidente Abdalá Bucaram. Aunque entre las catorce preguntas formuladas se incluyó una amplia gama de temas, el objetivo central de esta consulta era legitimar lo actuado por el Congreso y darle un sustento al gobierno. La fuerte corriente que se había expresado bajo la forma de movilizaciones sociales en calles y caminos, se manifestó en la aprobación de los temas de la consulta. Entre éstos, además de la ratificación de la destitución del ex presidente Bucaram y del nombramiento del mandatario interino, se incluyó la convocatoria a una asamblea encargada de reformar la Constitución.

En noviembre de 2006, el presidente Alfredo Palacio convocó a una consulta sobre tres preguntas referidas a políticas de educación y salud y a la asignación de los excedentes de los recursos petroleros para acciones sociales. La respuesta fue positiva a pesar de la baja calificación del gobierno, lo que podría explicarse no tanto por el carácter extremadamente general y obvio de las preguntas formuladas (que en todas las ocasiones anteriores no arrojó resultados positivos), sino más bien porque se la realizó cuando el gobierno concluía su mandato y conjuntamente a la segunda vuelta de la elección presidencial. En esas condiciones perdía asidero la interpretación del voto como una calificación a la gestión gubernamental,

ya que era inútil cualquier tipo de sanción a un gobierno que terminaba y además, los temas de la campaña electoral coparon el escenario político. Por tanto, la consulta no tuvo trascendencia[14].

En el nivel subnacional (provincial) se han realizado cinco consultas, todas ellas en el año 2000 y sobre la instauración de un régimen autonómico. La instauración de un régimen de esa naturaleza triunfó en cada una de ellas con márgenes superiores al 80%. La primera de éstas, realizada en la provincia de Guayas, fue impulsada por una agrupación ciudadana, pero en el proceso se sumaron las instituciones provinciales y cantonales. A ésta le siguieron las provincias costeñas de Manabí, Los Ríos y El Oro, así como la amazónica de Sucumbíos. La alta aprobación del tema consultado correspondió a la fuerte corriente de opinión que se había construido en ese sentido, pero también se derivó de los problemas económicos que habían afectado al país durante el año anterior y que en buena medida estuvieron en la base del derrocamiento del presidente Jamil Mahuad. Por tanto, aunque expresaban una demanda real de mayor autonomía provincial, no se puede dejar de lado la otra causa de esa alta votación[15].

3. Balance y perspectivas

En síntesis, la incorporación de las tres formas de democracia directa en el ordenamiento político ecuatoriano no ha tenido el correlato de su aplicación práctica, con excepción de las ocasiones en que diversos gobiernos han acudido a la consulta popular. La iniciativa ciudadana en términos de formación de la ley o de reformas legales y la revocatoria del mandato no han recibido ninguna atención. Su existencia ha sido estéril hasta el momento y nada indica que eso pueda cambiar en el futuro inmediato. La revocatoria del mandato ha sido sustituida por la acción directa sin atenerse a las disposiciones formales y a los procedimientos establecidos para su realización. La iniciativa legal se ha dejado en manos de los diputados,

[14] Cuando este artículo se hallaba en prensa, el gobierno presidido por Rafael Correa convocó a un plebiscito en el que consultó sobre la convocatoria a una Asamblea Constituyente. El arrollador triunfo que logró estuvo directamente relacionado con la alta aceptación del mandatario y con el rechazo a los partidos tradicionales –opuestos a la consulta y a la realización de la Asamblea– que habían sido ampliamente derrotados en las elecciones realizadas seis meses antes.

[15] A pesar del apoyo abrumadoramente mayoritario, estas consultas no tuvieron efectos prácticos ya que carecía de mandato vinculante por provenir de la iniciativa ciudadana y de las instituciones provinciales o, lo que es lo mismo, por su condición de plebiscito y no de referendo.

incluso en los casos en que ella ha surgido desde sectores ciudadanos[16]. Hasta la utilización de la consulta puede ser considerada como restringida si se considera que a lo largo de todo el período ha existido un alto grado de movilización, al que debería corresponder una mayor utilización de las diversas formas de democracia directa. Por consiguiente, es preciso buscar explicaciones al respecto.

Una primera causa puede encontrarse en el ya mencionado carácter no vinculante de la consulta popular surgida desde los ciudadanos. El esfuerzo que ella demanda constituye un costo demasiado alto para unos resultados que pueden no llegar a concretarse en términos de políticas o de acciones de las instituciones correspondientes. Una expresión de esto se encuentra en los efectos limitados, o incluso nulos, de las consultas realizadas para exigir las autonomías provinciales. Es muy poco lo que se avanzó en éstas después de que la opción autonómica obtuvo un abrumador apoyo, ya que una vez terminado el proceso de consulta las decisiones se desplazaron –como debía ocurrir– a las respectivas instituciones y autoridades. La desactivación de la presión ciudadana convirtió al tema en un asunto más de la rutina de aquellas instancias y por tanto quedó sometido a las determinaciones presupuestarias, a los equilibrios de fuerzas y a la mayor o menor voluntad política de los responsables de la toma de decisiones.

Sin embargo, como se señaló antes, esa explicación es válida solamente para el tema de la consulta, mas no para la iniciativa en materia legal ni para la revocatoria del mandato. Por ello, una segunda causa puede encontrarse en el proceso de *informalización* de la política que ha afectado al país a lo largo de por lo menos la última década y media. Como lo han destacado varios estudios, la constante recurrencia a prácticas políticas como el clientelismo y el corporativismo han desplazado a la política hacia formas y espacios ajenos a la institucionalidad establecida y han creado una lógica de acción caracterizada por la fuerte presencia de los grupos de presión. Así, buena parte de la política ocurre fuera de esos ámbitos, mientras las instituciones se han ido vaciando paulatinamente de sus capacidades y son cada vez menos aptas para procesar las demandas y los conflictos. Por tanto, en un balance de costos y beneficios resulta mucho más conveniente

[16] Ocasionalmente, algunas organizaciones sociales (cámaras empresariales, organizaciones no gubernamentales) han impulsado propuestas de ley o de reforma sin llegar a presentarlas directamente como proyectos ante el Congreso Nacional. Lo han hecho más bien como grupos de presión que inciden sobre los diputados para que sean ellos quienes se encarguen tanto de la presentación como de su trámite.

procesar los temas al margen de los procedimientos establecidos y por medio de la presión. Por ello es que tanto la iniciativa legal como la revocatoria del mandato tienden a hacerse sin atenerse a las normas prescritas constitucional y legalmente.

Si las causas de la escasa utilización de estos instrumentos de democracia directa son los señalados, quiere decir que solamente de manera parcial se pueden atribuir los problemas a la forma en que ellos están establecidos en la normatividad política ecuatoriana. Como se ha visto a lo largo del texto, no existen impedimentos significativos para su ejercicio y las causas se encuentran principalmente en otros ámbitos. Por ello, se avanzaría muy poco por medio de reformas a las disposiciones actualmente existentes, pero sí sería productivo emprender acciones en algunas reformas de otra naturaleza para eliminar los factores que reducen al mínimo su utilización. En términos generales, sería posible introducir un conjunto de disposiciones y procedimientos que pudieran constituir un sistema de incentivos y castigos para lograr la *formalización* de la política y reducir la incidencia de los grupos de presión. Una acción de este tipo contribuiría no solamente a la mayor y mejor utilización de estas formas de democracia directa, sino que derivaría en general en una mejor calidad de la democracia en todos sus aspectos y niveles.

Democracia directa en Bolivia

Salvador Romero Ballivián

1. Los antecedentes históricos

En 1930, por primera vez en Bolivia se adoptaron decisiones mediante un referéndum. El corto gobierno del general Carlos Blanco Galindo sometió a consideración de un electorado reducido por las características censatarias del padrón nueve preguntas, cuyos resultados no han sido anodinos para la historia del país. En efecto, los votantes aprobaron, entre otras medidas, la autonomía universitaria, el hábeas corpus, dieron rango constitucional a la Contraloría y respaldaron un proceso de descentralización que el siguiente gobierno elegido no aplicó alegando los riesgos que corría el país dada la inminencia del conflicto bélico con Paraguay. Pese a la importancia de las decisiones adoptadas en ese referéndum, este instrumento de democracia directa no se consolidó como práctica, tal vez por la guerra del Chaco (1932-1935) que dio lugar a un escenario político, social y cultural muy distinto del que prevalecía antes de ella.

Sin embargo, desde fines de los años 1990 y comienzos del siglo XXI, en un contexto de dudas sobre la democracia representativa, de desgaste de la legitimidad de las coaliciones partidarias que gobernaron Bolivia desde 1985, de escepticismo con las ventajas del modelo de economía liberal y de acentuación de las tendencias más radicales del multiculturalismo, varios actores políticos propusieron convocar una Asamblea Constituyente, introducir el referéndum en la Constitución y romper el monopolio de los partidos para el acceso a los cargos públicos como una vía para atacar esos problemas. En 2002, el Congreso aceptó reformar la Constitución abriéndola al referéndum y a la iniciativa ciudadana para plantear proyectos de ley al

Parlamento (los cambios no entraron inmediatamente en aplicación pues necesitaban ser ratificados por la siguiente legislatura, lo que sucedió en 2004).

A partir de ese momento, los acontecimientos en Bolivia siguieron un curso precipitado: en 2002, el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada se constituyó de forma frágil y al año siguiente quedó depuesto por una revuelta popular. Su caída modificó de forma drástica el juego político y social del país: Carlos Mesa, vicepresidente de Sánchez de Lozada, se comprometió a convocar una Asamblea Constituyente y organizar un referéndum sobre la política energética del país, lo que supuso que el Parlamento ratificase y ampliase las reformas constitucionales decididas por la legislatura previa. El referéndum entró en la Constitución en 2004 y unos meses después, en un ambiente de tensión y confusión política, a pocos días de un referéndum convocado mediante un decreto supremo del Poder Ejecutivo, se aprobó la Ley del referéndum.

En efecto, el gobierno de Mesa había convocado al primer referéndum organizado en democracia y con sufragio universal. Puso en el tapete de discusión la política energética en 5 preguntas que fueron aprobadas por la ciudadanía. Menos de un año después, las más importantes organizaciones de Santa Cruz reunieron las firmas suficientes para que se convoque al primer referéndum de iniciativa popular sobre las autonomías departamentales. Esa consulta se realizó de manera simultánea a la elección de la Asamblea Constituyente en 2006, arrojando una corta victoria del "No" pero con resultados muy contrastados entre regiones, lo que no era irrelevante dado que los resultados eran vinculantes departamentalmente (los departamentos en los cuales triunfó el "Sí" lograron el derecho de ser autónomos).

Para el año 2008, están previstos dos nuevos referendos: el primero para resolver los asuntos en los cuales la Asamblea Constituyente no logre 2/3 de votos, el segundo para definir el destino de la Constitución preparada por la Asamblea. De manera simultánea, distintas iniciativas que se discuten en esa Asamblea plantean ampliar el ámbito de aplicación del referéndum: la discusión sobre la revocatoria del mandato tuvo una resonancia especial así como la posibilidad de realizar nuevos referendos sobre asuntos ya considerados. Inexistente a principios del siglo XXI, el referéndum se ha convertido en Bolivia en un instrumento político de primer orden, lo que no va sin dificultades o contratiempos. El estudio de su importancia así como de los problemas que ha planteado es el propósito de este artículo.

2. El marco legislativo y la estructura institucional

La Constitución ha incorporado el referéndum en su arquitectura pero prácticamente sin fijarle reglas, mecanismos o procedimientos. Por lo tanto, esa tarea le correspondió a la Ley del referéndum, que al ser elaborada en una coyuntura política compleja y bajo el apremio del tiempo, a pocos días de la primera consulta, tampoco ha resuelto todos los problemas. Entre sus principales disposiciones, la Ley señala que los referendos son vinculantes, vale decir de cumplimiento obligatorio. Distingue tres tipos de referendos: los nacionales, los departamentales y los municipales. Hasta el momento, se realizaron dos referendos nacionales, no habiéndose organizado ninguno en el plano departamental o municipal aunque hubo tímidas iniciativas para organizar uno en el ámbito departamental, en Cochabamba.

Muy pocos temas han quedado excluidos de un referéndum: entre ellos, corresponde mencionar la modificación de límites político-administrativos, la fiscalidad y asuntos de seguridad externa e interna. El referéndum puede ser convocado por el Poder Ejecutivo, el Legislativo, por el gobierno municipal o por iniciativa ciudadana, bajo el requisito de reunir firmas equivalentes a por lo menos 6% de los electores inscritos en el Padrón nacional (hasta 10% para un referéndum municipal). Se ha previsto que en cada período constitucional –de 5 años– cada uno de los de actores con derecho a plantear un referéndum puede hacer como máximo una consulta. La aprobación se da con el voto de la mayoría absoluta de los votos válidos con un umbral de participación de 50% de los inscritos. El control sobre las preguntas le corresponde al Tribunal Constitucional. Al tratarse de una ley con pocos artículos, todos los aspectos procedimentales han quedado sujetos al Código Electoral.

3. El marco regulador

El organismo encargado de llevar adelante cualquier referéndum es la Corte Nacional Electoral, que en Bolivia tiene como responsabilidad organizar cualquier proceso electoral en sus aspectos técnicos, logísticos, administrativos y operativos, y constituye al mismo tiempo el máximo tribunal de justicia electoral. La Corte ha trabajado los dos referendos que se

realizaron en el país con las disposiciones de la Ley del referéndum y, en los aspectos procedimentales, recurriendo al Código Electoral.

4. El financiamiento

En las dos oportunidades, el financiamiento provino del Tesoro General de la Nación, como para cualquier elección, aunque para el referéndum sobre las autonomías departamentales, la Corte Nacional Electoral también consiguió recursos de donación externa para llevar adelante sus campañas de información y comunicación, conservando siempre su completa autonomía en la definición de los contenidos difundidos. Los desembolsos se hicieron de forma oportuna. A diferencia de lo que sucede con las elecciones, en el referéndum no existe financiamiento estatal para los grupos o sectores que respalden una posición.

5. La rendición de cuentas

El uso de los fondos durante el referéndum por parte del organismo electoral no se encuentra sujeto a condiciones especiales, vale decir que el control es efectuado primero por la Dirección de auditoria interna y después por la Contraloría. Al mismo tiempo, las funciones de la Corte están reguladas por el Código Electoral, que se encargan de traducir los principios constitucionales de autonomía, independencia e imparcialidad. Los informes que presenta la Corte son remitidos al Poder que convocó el referéndum: en 2004, se remitió el Informe al Poder Ejecutivo en tanto que en 2006 se lo hizo al Parlamento y también se mandó una copia a la Asamblea Constituyente pues el referéndum sobre las autonomías departamentales señalaba que le correspondía a la Asamblea considerar los resultados de la consulta.

6. La participación y la dinámica de campañas

La participación del electorado en el referéndum, como en cualquier elección, tiene un carácter obligatorio, aunque la aplicación de las sanciones no es estricta. Los datos de la participación han sido bastante disímiles: 60% en 2004 y 84.5% en 2006. Esa diferencia que parece ser muy grande debe ser matizada pues en el primer caso, el padrón se encontraba artificialmente inflado por la ausencia de una depuración de fallecidos y de emigrantes definitivos, en tanto que en el segundo, el padrón se encontraba actualizado y reflejaba mejor la participación ciudadana. No obstante,

hay que indicar que en el primer referéndum se tuvo una participación algo menor que en la municipal de ese mismo año (63%), lo que sugiere que de todas formas el interés del electorado fue limitado pues las elecciones locales son las de menor asistencia en el calendario electoral boliviano. Para el segundo referéndum, la participación creció, alentada por la activa toma de posición de todos los partidos, y con seguridad por la simultaneidad con la elección de la Asamblea Constituyente: ambos procesos se reforzaron mutuamente.

No se puede encontrar una dinámica única, una característica general en las campañas en el referéndum, salvo el papel activo del Poder Ejecutivo y sobre todo del Presidente. Durante el primer referéndum, Mesa se movilizó con mucha energía para intentar lograr una buena participación y asegurar el triunfo del “Sí” en todas las preguntas. Al frente, no tuvo verdaderamente oposición: con excepción del MAS que llamó a votar “Sí” en las 3 primeras preguntas y por el “No” en las dos últimas, el resto de las organizaciones partidarias, sociales o regionales optó por un perfil bajo, promoviendo el “Sí” con desigual interés. Únicamente los sectores más radicales llamaron no tanto a votar “No” como al boicot de la consulta, iniciativa que no prosperó.

El segundo referéndum comenzó en un ambiente consensual, con la gran mayoría de los actores políticos, sociales y regionales inclinados por el “Sí”, lo que parecía restarle un perfil político elevado a la consulta. Sin embargo, en los dos últimos meses, el presidente Morales tomó posición por el “No”, movilizando a su partido y a todas las organizaciones sociales que le son afines y polarizando la contienda con las fuerzas de la oposición y con los movimientos regionales de Santa Cruz que habían promovido el referéndum. Esa campaña, al igual que la primera, tendió a jugarse con muy poca propaganda por televisión. En el segundo referéndum, no hubo ni un solo spot que de manera explícita pidiese votar “Sí” o “No”: los partidos invirtieron sus recursos, más bien escasos pues la presidencial se había realizado apenas unos meses antes, únicamente en las campañas para sus candidatos de la Asamblea Constituyente.

7. La cobertura de los medios de comunicación

En las dos oportunidades, los medios de comunicación cubrieron con intensidad el desarrollo de las campañas del referéndum e hicieron un esfuerzo, acompañando la labor del organismo electoral, para informar a la ciudadanía sobre este novedoso instrumento de democracia directa. En

general, para el primer referéndum, ellos tendieron a apoyar el "Sí" en las 5 preguntas, considerando de esta forma que el gobierno de Mesa se asentaría luego de los graves conflictos que vivió el país y que derivaron en la renuncia de su predecesor. En el segundo, a menudo apoyaron las autonomías, quedando en contraposición al gobierno y en sintonía con las fuerzas de oposición.

La campaña electoral no tiene un marco jurídico regulatorio claro, lo que sin duda constituye una de las limitaciones de la ley. En efecto, si la mayoría de las disposiciones del Código Electoral se aplican sin inconvenientes para el referéndum, el capítulo para la regulación de las campañas no parece totalmente adaptado, en el sentido que para una elección están claramente definidos los actores que participan (partidos o agrupaciones ciudadanas que presentan candidatos) mientras que en el referéndum no interviene, por lo menos de forma directa o legalmente reconocida, ninguna organización. En la misma línea, si para las elecciones, se ha previsto un mecanismo de financiamiento para los candidatos participantes, en el referéndum no hay disposiciones para una subvención pública y ni siquiera por analogía se podrían aplicar criterios de distribución.

Hasta el momento, el tema no ha planteado problemas mayores porque en el primer referéndum ningún partido u organización difundió propaganda e incluso el gobierno optó por un perfil discreto ya que no sentía ninguna oposición seria que amenazase la victoria del "Sí" en el conjunto de la consulta. En el segundo, tampoco ningún partido u organización pagó propaganda para promover su posición: todos se contentaron con los mecanismos clásicos de campaña, más aún dado que si el resultado se anticipaba cerrado en el país, regionalmente el voto era compacto: salvo en un departamento, en los otros el "Sí" o el "No" ganó con más de 65%. El gobierno tampoco invirtió recursos en medios para promover el "No".

8. La educación del electorado

La educación y capacitación del electorado debe ser dividida en dos secciones. La primera corresponde a la difusión de información sobre cuál es la o las preguntas del referéndum y sobre los procedimientos de votación. Esa tarea le corresponde al organismo electoral que fue en muchas oportunidades secundado por los medios de comunicación y por organizaciones no gubernamentales. Esa labor se cumplió sin inconvenientes mayores y puede considerarse globalmente satisfactoria aunque conviene

relevar algunas dificultades en las áreas rurales más aisladas durante el primer referéndum, seguro por la complejidad de tener que responder cinco preguntas[1].

La segunda labor corresponde al debate de fondo, a la toma de posición por el "Sí", por el "No", responsabilidad que recae en las organizaciones políticas, sociales o regionales en la medida que crean que deben favorecer una de las dos opciones. Si bien la mayoría de ellas no se privó de inclinarse por alguna de las opciones, la principal dificultad vino de la redacción de las preguntas. A menudo, ellas han sido redactadas de forma compleja y son largas, lo que complica su entendimiento y sobre todo de las implicaciones y consecuencias de votar "Sí" o "No". Por ello, lo que muestran los datos es que los electores prestan una gran atención a la postura asumida por el partido por el cual se sienten más cercanos, aunque al mismo tiempo se quejan de la escasez del debate que precede la votación. Sólo a título de ejemplo, ¡la correlación entre la votación por el MAS en la Asamblea Constituyente y el "No" en el referéndum sobre las autonomías departamentales (procesos celebrados simultáneamente) llegó a 0,92.

9. Propuestas de reforma

En Bolivia hay una discusión limitada sobre reformas a la legislación dedicada al referéndum aunque actualmente la Asamblea Constituyente debate la posibilidad de extender el ámbito de aplicación del referéndum, en especial la revocatoria de mandatos (siguiendo el ejemplo venezolano). Sin embargo, conviene señalar algunos puntos que merecerían un análisis detallado porque constituyen limitaciones de la legislación y pueden plantear dificultades adicionales.

El primer aspecto que debe subrayarse es la manera como se plantea la pregunta. En la mayoría de los países, los ciudadanos votan por un texto de ley o de Constitución, conocido de antemano, disponible para cualquier elector interesado, posible objeto de un estudio minucioso. Dejando de lado la observación típica que la mayoría de los votantes no se toma la molestia de leer los proyectos sometidos a referéndum, lo importante es que existe la posibilidad de consultarlos.

[1] Hubo un nivel excepcionalmente elevado de votos blancos en las dos últimas preguntas que se encontraban en la parte derecha de la papeleta. Puede suponerse que los votantes con menor grado de instrucción y escaso conocimiento de español sólo respondieron las tres primeras preguntas, en la parte izquierda de la papeleta.

En Bolivia, el voto se ha hecho sobre una(s) idea(s), no sobre proyectos de ley. Ello ha conducido a graves problemas de interpretación pues varios actores reivindicaban el derecho de dar "la" versión correcta del sentimiento popular. Incluso, el primer referéndum tuvo cuando menos un resultado paradójico. El gobierno de Mesa formuló las preguntas, las explicó, pidió un voto por el "Sí", logró la mayoría absoluta en las cinco preguntas. Fortalecido por ese éxito, remitió al Parlamento, después del referéndum, un proyecto de ley que contenía supuestamente la traducción legal de la decisión popular; el Parlamento, que había tenido una actitud fría frente al referéndum y donde los partidos opuestos a Mesa tenían la mayoría, lo desechó y preparó su propia versión con una interpretación supuestamente más ajustada a la expresión del electorado. El gobierno perdió la iniciativa política y asistió impotente a la elaboración de una ley distinta a la que quería; su renuencia a aprobarla agravó la crisis política y constituyó un ingrediente suplementario de la caída de Mesa un año después de su victoria en las urnas del referéndum. Problemas distintos, pero con la misma raíz, se presentaron con la segunda consulta, dedicado a las autonomías departamentales. Las competencias y las atribuciones de las regiones que acceden a la autonomía estaban señaladas de forma imprecisa en la consulta.

Finalmente, los promotores de un referéndum de iniciativa popular tampoco requieren presentar un proyecto de ley, les basta con formular una pregunta. Debe anotarse que el Parlamento, al dar curso al voto, puede cambiar el texto: no se trata de una previsión legal pero sí pasó de esa manera en el referéndum sobre autonomías departamentales. En aquella ocasión el asunto pasó sin controversias pues los promotores se encontraban satisfechos. No tiene porqué ser siempre así.

Es evidente que la Ley del referéndum requiere ser reformada para que, de forma obligatoria, se vote por un texto legal. El problema no tendría que presentarse en el próximo ejercicio pues la ciudadanía tendría que pronunciarse sobre los artículos que no consiguieron 2/3 de votos en el debate constituyente y luego sobre el proyecto de Constitución preparado por la Asamblea Constituyente.

El segundo asunto que merece consideración está relacionado con las campañas y la difusión de las propuestas. Como se señaló, hasta aquí no se presentaron inconvenientes de consideración, pero la amenaza está latente. El actual marco legal no contempla ninguna referencia al financiamiento de la propaganda ni establece límites, lo que podría provocar graves

desigualdades en futuras consultas. Si bien la legislación de varios países contempla regulaciones está claro que ellas no son de fácil aplicación, menos en todo caso que durante una elección, en especial por la posibilidad de multiplicar al infinito los grupos de respaldo al "Sí" o al "No" (a menos que se fuerce a reagrupamientos en colectivos por el "Sí" y por "No", lo que plantea otras dificultades).

Por último, parece indispensable invertir el orden del control. Actualmente, la legislación prevé que el Tribunal Constitucional emite, al final de todo el proceso, su conformidad o su rechazo a la pregunta planteada. Parece razonable trasladar este control al inicio para evitar situaciones políticamente delicadas como que un referéndum por iniciativa popular reúna las firmas necesarias, la Corte apruebe esa recolección, el Parlamento autorice el proceso y, al final, el Tribunal rechace las preguntas.

10. Algunas conclusiones sobre la relación entre el referéndum y la democracia en Bolivia

La relación entre el referéndum y la democracia en Bolivia es compleja, por al menos tres grandes razones.

La primera, si por un lado, se puede considerar que el referéndum implica un avance en el ejercicio de la ciudadanía y en la posibilidad de generar un gran debate nacional alrededor de temas centrales cuya definición última le corresponde al electorado, por otro lado, su introducción en las leyes y en las prácticas políticas se hizo probablemente más contra el sistema representativo que como un complemento. En efecto, el referéndum apareció como un mecanismo para esquivar a los representantes, a las organizaciones partidarias, juzgadas alejadas del electorado. Forma parte de una sensibilidad que propone restar competencias a las instituciones para trasladarlas directamente al ciudadano; en ese sentido podrían mencionarse otras propuestas (discutidas en la Asamblea Constituyente) como la elección directa de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Defensor del Pueblo, de los vocales de la Corte Nacional Electoral, etc. Esa exaltación de la democracia directa no es necesariamente ni se reduce a una confianza en el voto pues también lo deja de lado, como cuando plantea la elección por "usos y costumbres" de parlamentarios "indígenas".

Luego, el referéndum ha cumplido de manera imperfecta una de las funciones que se le atribuye: zanjar de forma clara y definitiva o por un largo tiempo un problema de la sociedad, cerrar un debate y abrir nuevas

agendas. El primer referéndum ha sido ejemplar desde ese punto de vista: ningún observador podría afirmar, a ciencia cierta, que las cinco respuestas han sido correctamente traducidas en la Ley de hidrocarburos que aprobó el Parlamento después del año de debate que siguió a la jornada del referéndum, tampoco los resultados parecieron influir de manera decisiva en las acciones adoptadas por el gobierno de Evo Morales en el campo energético. El referéndum sobre las autonomías departamentales pareció arrojar un resultado más claro pero, de forma reveladora, cuando el Parlamento prolongó el trabajo de la Asamblea Constituyente introdujo un artículo en la ley señalando que obligatoriamente debía considerarse el resultado de esa consulta, algo que el mismo referéndum parecía prever de forma ineludible…

Finalmente, debe anotarse que los actores y la ciudadanía han mostrado un fuerte apego al referéndum, lo que indica que ha logrado en muy poco tiempo arraigarse en la política boliviana. Si se cumplen las previsiones de la Ley que amplió el trabajo de la Asamblea Constituyente, entre 2004 y 2008, Bolivia habrá organizado cuatro referendos nacionales, colocándose entre los países con más alto promedio del mundo en este tipo de ejercicio. Es quizá la señal que su uso se ha vuelto indiscriminado y que acompaña los problemas de la democracia boliviana de los últimos años o es quizá el testimonio de la voluntad de los bolivianos de encontrar soluciones a sus diferencias a través de mecanismos pacíficos, institucionales y participativos.

Bibliografía

Corte Nacional Electoral, *Compendio electoral*. La Paz: Corte Nacional Electoral, 2007, 352 p.

Corte Nacional Electoral, *El referéndum 2004 en Bolivia*. La Paz: Corte Nacional Electoral, 2004, 115 p.

Fundemos, *El referéndum en Bolivia* en *Opiniones y Análisis* (68), 2004, 200 p. Fundemos, *Referéndum: resultados y alcances* en *Opiniones y Análisis* (70), 2004, 220 p.

Romero Ballivián, Salvador, “Análisis de la elección de la Asamblea Constituyente y del referéndum sobre autonomías departamentales” en *Opiniones y Análisis* (80), 2006, pp. 111-174.

Romero Ballivián, Salvador, “El referéndum 2004: una interpretación de los resultados” en *Opiniones y Análisis* (70), 2004, pp. 157-220.

Tapia, Luís, *Por el sí, por el no*. La Paz: Corte Nacional Electoral, 2004, 127 p.

Zegada, María Teresa, “Los resultados del referéndum sobre las autonomías departamentales” en *Opiniones y Análisis* (80), 2006, pp. 71-110.

Democracia directa: el caso de Uruguay

Rodolfo González Rissotto

I) Los institutos de democracia directa en Uruguay

Uruguay es uno de los países del mundo que tiene una larga y rica tradición en el uso de los institutos de democracia directa. Desde la primera mitad del siglo XX ha sabido combinar y articular adecuadamente los poderes representativos con la democracia directa. En efecto, la constitución uruguaya desde el año 1934 sostiene que la soberanía nacional se expresa en forma directa a través de las elecciones, la iniciativa popular y el referéndum, e indirectamente a través de los poderes representativos. Conforme a este texto, se adopta una forma de gobierno representativo que coexiste con algunos institutos de democracia directa.

En Uruguay, el referéndum es el instituto mediante el cual las personas habilitadas para sufragar expresan su decisión de ratificar o rechazar una ley (dentro del año de su promulgación), que ha sido aprobada con todas las formalidades del caso. En el ámbito departamental se puede utilizar para oponerse a un decreto emanado de una Junta Departamental.

Por su parte, la iniciativa popular es la facultad acordada al Cuerpo Electoral de proponer la aprobación de normas de rango constitucional, legal o municipal, o de oponerse a la vigencia de una ley o de un decreto de una Junta Departamental.

La Constitución prevé además otro tipo de consulta popular, que es el referéndum en materia constituyente, denominado plebiscito en la Carta Fundamental. El plebiscito es el acto por el cual los ciudadanos aprueban

o rechazan un régimen constitucional propuesto y formulado conforme a cualquiera de los procedimientos establecidos en el art. 331 de la Constitución. Es la última etapa o fase de un proceso que, para ser válido y legítimo, necesariamente debe culminar con la consulta al Cuerpo Electoral para conocer su decisión de aceptar o rechazar la reforma constitucional proyectada.

De esta forma, cabe destacar que en Uruguay plebiscito y referéndum son conceptos distintos. En efecto, el plebiscito en el ordenamiento institucional uruguayo no constituye un instituto de democracia directa, sino simplemente una etapa, la última, en un proceso de reforma constitucional. Sin embargo, si se tiene en cuenta el derecho comparado tanto en la región como en el mundo, es evidente que podría ser equiparado, sin mayores reservas al referéndum constitucional que tienen algunos ordenamientos constitucionales.

II) Breve historia de los institutos de democracia directa en Uruguay

A partir de la vigencia de la Constitución de 1919, se fueron adoptando algunos institutos de democracia directa. En el art. 141, se consagraba el derecho de iniciativa sobre asuntos de una localidad si era apoyado por el 25% de los inscriptos en una circunscripción.

Asimismo, en la Carta de 1934, como se vio anteriormente, se adoptó un sistema de gobierno representativo coexistiendo con institutos de democracia directa (hoy art. 82 de la Constitución). En la misma Carta se incluyó el art. 265 que facultaba a la mayoría absoluta del poder legislativo a instituir el referéndum en materia municipal. El art. 266 modificó el art. 141 de la anterior constitución y estableció una disposición por la cual el 15% de los inscriptos residentes en una localidad tendrían el derecho de iniciativa ante su respectiva Junta en asuntos de dicha jurisdicción. Al año siguiente, se aprobó la Ley N° 9.515 "Orgánica Municipal" de 28/10/1935, que en sus arts. 74 a 77 reglamentó el art. 265 de la Constitución e instituyó el referéndum departamental.

En la Constitución de 1952 se limitó el empleo del referéndum departamental únicamente como recurso contra los decretos de las Juntas Departamentales, en lugar del anterior texto que se refería a la "materia municipal".

Finalmente, en la reforma constitucional de 1967 se introdujeron, por un lado, el referéndum de carácter nacional contra las leyes y por otra parte, el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo, ampliando enormemente las posibilidades de ejercer la democracia directa.

En cuanto a la "revocatoria de mandato" no existe en el ordenamiento institucional uruguayo y no está previsto que en el futuro cercano se pueda llegar a instituir.

III) El concepto de soberanía nacional y su vigencia

El art. 4° de la Constitución de 1967 establece que "la soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes del modo que más adelante se expresará".

Desde 1830 en Uruguay, es de aplicación el concepto de "soberanía nacional" en lugar de la "soberanía popular" que existe en otros países. Se basa en que el pueblo uruguayo, en uso de la atribución soberana que posee de darse su propio ordenamiento jurídico, primero lo establece, pero luego, queda sujeto al imperio de las normas constitucionales que se ha dado a sí mismo. Si se desea reformar la Carta, no se puede hacer de cualquier manera, se debe realizar en la forma que establece el texto expreso en la Constitución.

El Cuerpo Electoral puede modificar las normas fundamentales sólo a través de los procedimientos y con la solemnidad que él mismo establece. De acuerdo con este principio, y como lo señalaba Luis Arcos Ferrand (1999: 50): "el poder de decisión de la mayoría no es absoluto, ni en cuanto a su contenido, ni en cuanto al modo de su ejercicio; es decir, que la mayoría no debe poder hacerlo todo, y que lo que haga en ejercicio de su competencia soberana, no debe poder hacerlo sino por el cauce de las formas constitucionales".

Ello supone una garantía esencial en materia de derechos ya que la utilización de los institutos de democracia directa no se puede realizar de cualquier forma, sino solamente a través de los procedimientos establecidos expresamente en la Constitución.

IV) El Referéndum de carácter nacional

Este tipo de referéndum está previsto en la Constitución de la República y tiene naturaleza revocatoria o abrogatoria, ya que se puede utilizar para derogar una ley.

A) La normativa constitucional

El art. 79 inciso 2° dispone que "el veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo".

El mismo inciso 2° del art. 79 de la constitución fijó los límites en su aplicación. En efecto, la norma dispone que "estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributos. Tampoco cabe en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo".

El recurso de referéndum fue reglamentado por la Ley N° 16.017 de 20 de enero de 1989, y posteriormente modificada por la Ley N° 17.244 de 30 de junio de 2000. El art. 22 de la Ley establece cuáles son las normas que no pueden ser objeto del mismo. En este sentido, dispone que "no son impugnables mediante el recurso de referéndum:

A) Las leyes constitucionales (literal D) del artículo 331 de la Constitución; B) Las leyes cuya iniciativa, por razón de materia, son exclusivas del poder ejecutivo (artículos 86 in fine, 133 y 214 de la Constitución); C) Las leyes que establezcan tributos, entendiéndose por tales los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales (artículos 11°, 12° y 13° del Código Tributario)".

El principio que rige en la especie es de la aplicabilidad del instituto del referéndum a toda ley, con excepción de las limitaciones que resultan de normas constitucionales expresas, ya que las excepciones deben interpretarse en forma restrictiva respecto a la generalidad del principio autorizante.

En cuanto a la primera limitación sobre las leyes constitucionales (literal D) del artículo 331 de la Carta, cabe señalar que, debido a que se trata de uno de los procedimientos previstos para la reforma de la Carta, no sería admisible que se empleara una vía recursiva para impedir que se sometiera a consideración una modificación constitucional o peor aún, que una vez reformada la Carta se pretenda por la vía del referéndum dejar sin efecto una reforma de rango constitucional.

La segunda limitación impuesta por la constitución refiere a los casos en que la iniciativa sea privativa del poder ejecutivo. Éstos constituyen excepciones al criterio general. Están contempladas en el art. 133 de la constitución y son los siguientes: art. 85, inciso 6; art. 86 y art. 214.

Con referencia a la tercera limitación sobre las leyes que establezcan tributos, las razones son claras: la presumible reacción natural de la opinión pública contra la imposición de nuevos tributos, impuestos u otra denominación, hace previsible que cualquier ley que los pretendiera establecer, sería impugnada por medio de referéndum revocatorios y de esa manera se podría entrar en una situación de insolvencia que materialmente tornaría imposible el cumplimiento de los cometidos esenciales del Estado. De acuerdo con esta disposición constitucional, toda ley que establezca tributos e impuestos, cualquiera que sea su denominación, está fuera de la posibilidad de ser impugnada mediante un referéndum de carácter revocatorio. Por lo tanto, se establece con carácter general dicha limitación, ya sea que esté inserta o no, en una ley de naturaleza presupuestal. Es más, cualquier ley, sea cual fuere la materia que regule o como se denomine, si llegase a contener normas que establezcan tributos o impuestos no podrán ser recurridas por medio de un referéndum revocatorio.

B) La normativa legal

Las principales disposiciones de la Ley N° 16.017 de 20 de enero de 1989 en la redacción dada por la Ley N° 17.244 de 30 de junio de 2000 son las siguientes:

1. Se establecen dos vías o procedimientos diferentes para recurrir contra una ley: la primera, "De la promoción del recurso de referéndum", conocida popularmente como de la vía corta o rápida y la segunda, es la "De la interposición directa del recurso de referéndum", también conocida como vía larga o lenta.
   Se puede recurrir contra toda la ley, o parcialmente contra uno o más artículos, precisamente determinados. En cambio, según la jurisprudencia de la Corte Electoral, no es posible recurrir una parte de un artículo, aunque contenga varios incisos.

2. La llamada vía corta denominada "De la facilitación para la interposición del recurso de referéndum contra las leyes", impone la obli-

gación de quienes desean promoverlo, de presentarse ante la Corte Electoral en un número no inferior al 2% de los inscriptos habilitados para votar dentro de un plazo no mayor a 150 días contados desde la promulgación de la ley impugnada. En este caso, la Corte Electoral deberá calificar la procedencia del recurso [véase Literal C) de este capítulo] en un plazo no mayor a 45 días corridos y determinar si ha alcanzado el porcentaje de voluntades requeridas para convocar a un acto de adhesión para que el Cuerpo Electoral se manifieste si desea o no realizar un referéndum contra la norma impugnada. A tales efectos, se convocará a un acto de adhesión y quienes deseen adherir al recurso deberán expresar su voluntad con todas las garantías del sufragio que rigen en Uruguay, en un acto de participación voluntaria que se celebrará en todo el país, dentro de un plazo de 45 días después de efectuada la calificación afirmativa por la Corte Electoral. Hasta la modificación legal del año 2000 se preveía la posibilidad de realizar incluso dos actos de adhesión para tratar de alcanzar el porcentaje exigido por el inciso 2° del artículo 79 de la Constitución, los cuales debían estar separados entre 90 y 120 días entre sí. Pero, a partir del año 2000, tras la modificación de la Ley N° 16.017 por la N° 17.244, se debe alcanzar el porcentaje exigido en una sola convocatoria, con voto no obligatorio, rigiendo todas las garantías del sufragio previstas en la legislación electoral. En tal caso, las expresiones de voluntad se podrán formular ante Comisiones Receptoras de Adhesiones (CRA) integradas por funcionarios públicos que se instalarían en las capitales departamentales y en los distritos electorales que a juicio de la Corte Electoral justifiquen dicha instalación. Realizado el acto de adhesión, si el número de recurrentes alcanza el porcentaje del 25% de inscriptos en el Registro Cívico Nacional, previsto en la norma constitucional, la Corte Electoral convocará a un referéndum que en ese caso será con voto obligatorio, en un plazo de hasta 120 días siguientes a la proclamación del resultado electoral. Si no alcanzan el porcentaje exigido en la Constitución, se dará lugar a una resolución de la Corte Electoral que declare que no obtuvieron el porcentaje exigido por la norma constitucional, la que obviamente es recurrible ante la misma Corte.

3. La vía larga se podrá interponer por el 25% del total de inscriptos habilitados para votar, dentro del año de promulgación de la ley. La Corte Electoral dispondrá, en este caso, de un plazo de hasta 150 días hábiles, contados a partir del vencimiento del año de la promulgación de la disposición legal objeto del recurso, para calificar la procedencia del recurso [véase Literal C) de este capítulo] y dictaminar si se ha alcanzado el porcentaje de voluntades requeridas para convocar directamente a referéndum.

4. En el acto de referéndum se sufraga en hojas de votación identificadas por "Sí" y por "No", con un texto que explica el alcance del sufragio. Las hojas de votación son impresas por la Corte Electoral y se colocan en todas las comisiones receptoras de votos. Los partidos políticos y el comité debidamente registrado que impulsa la derogación, así como quienes defienden la vigencia de la misma, también pueden imprimir la cantidad de hojas de votación que deseen, siempre y cuando se ajusten a las dimensiones y características que determinó la Corte Electoral, para estar en condiciones de distribuirlas entre los electores antes del acto comicial.

5. Con respecto al pronunciamiento del Cuerpo Electoral, el art. 40 establece que "los votantes se pronunciarán por Sí o por No. Votarán por Sí quienes deseen hacer lugar al recurso y por No quienes estén en contra de él. El voto en blanco se considerará voto por No".

C) Sobre la calificación del recurso

La calificación del recurso la debe realizar la Corte Electoral. A tales efectos tiene que dictaminar tres aspectos:

a) si los promotores de la interposición del recurso han alcanzado el porcentaje requerido del 25% de inscriptos en el Registro Cívico Nacional en el caso de que se trate de la interposición y del 2% en el caso de la facilitación;
b) si la comparecencia se ha realizado dentro del término o plazo señalado, según el caso de la vía larga o corta;
c) si la ley o la disposición legal es recurrible, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 22 y 23 de la Ley.

Si no se hubiere llenado cualquiera de estos extremos, la Corte Electoral declara no proceder la interposición del recurso. En caso contrario, franquea los procedimientos para su interposición. Obviamente, la decisión que negare la procedencia de la interposición sería susceptible del recurso de revisión ante la propia Corte Electoral, que podrían presentar

los promotores de dicha interposición o sus representantes en un término perentorio de diez días continuos, que correrían a partir del día siguiente al de su notificación. A su vez, si la Corte Electoral no se pronuncia dentro del término de diez días continuos al de su interposición, se debe considerar aceptada la procedencia del recurso y se deberán iniciar los trámites para llevar adelante la convocatoria al Cuerpo Electoral para que concurran a expresar su adhesión al recurso.

Sobre la calificación del recurso con referencia a las normas que estén incluidas en una Ley de Presupuesto o de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, se han sustentado dos posiciones doctrinarias: una, que se podría denominar como formalista pura, sostiene que cualquier norma incluida en la misma, por el simple hecho de estar incorporada no puede ser recurrida y en caso de que lo fuere, la pretensión debe ser desestimada sin entrar a realizar ningún análisis de los aspectos sustanciales o de fondo. Esta posición niega la posibilidad de entrar a considerar la materia sobre la que versa el recurso, puesto que simplemente se limita a considerar si la norma está incluida en una Ley de Presupuesto o de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, para determinar su eventual irrecurribilidad. La otra posición doctrinaria, que es más reciente, va a los aspectos sustanciales y no se detiene en el análisis de los aspectos meramente formales. Según esta posición, lo que hay que observar en la especie, es la materia regulada por una norma legal y no la consideración meramente formal, en donde está inserta la misma. En efecto, las normas de diferente naturaleza y contenido, por más que se encuentren insertas en una Ley Presupuestal o en una Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, pueden llegar a ser impugnadas por medio del recurso de referéndum si la materia lo permite y no está comprendida en las prohibiciones previstas en el artículo 22 de la Ley Reglamentaria.

D) La eventualidad de recurrir contra una misma norma en forma simultánea por dos recursos de referéndum de distinto alcance

En el ordenamiento uruguayo se pueden interponer simultáneamente varios recursos contra una ley, o artículos de una ley, pero en tal caso, los sufragios no se suman por la derogación o abrogación, sino que se cuentan o computan en forma separada para saber si alcanzaron el porcentaje exigido. Por ejemplo, ello ocurrió en 1992, cuando se recurrió contra la Ley de Empresas Públicas y un grupo de ciudadanos recurrió contra toda la norma, en tanto que otros lo hicieron sólo contra algunos artículos. Finalmente prosperó la segunda llegando a la derogación de la referida ley.

En el acto de sufragio del referéndum propiamente dicho, no se admite que se sufrague simultáneamente por más de un recurso, sino que sólo se computan aquellas adhesiones que lo hacen por una o por otra propuesta. Si en un sobre de votación se introducen papeletas por el "Sí" y por el "No", se termina anulando el sufragio, por contener voluntades distintas con diferente alcance.

V) El Referéndum de carácter departamental

Está previsto en la constitución de la República y al igual que el referéndum nacional, tiene una naturaleza revocatoria o abrogatoria, ya que se utiliza exclusivamente para derogar un Decreto emanado de una Junta Departamental.

A) La normativa constitucional

El recurso de referéndum en materia municipal, como ya se señaló, había sido previsto en el artículo 265 de la Constitución de 1934 que decía: "la ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara podrá instituir el referéndum en materia municipal".

B) La normativa legal

El artículo 74 y siguientes de la Ley N° 9.515, "Orgánica Municipal", de 28 de octubre de 1935 reglamentó la disposición constitucional.

La Constitución de 1942 mantuvo el texto de 1934, que en realidad no consagraba el referéndum como un recurso de rango constitucional, sino que habilitaban al legislador para su institución. En ambos casos, el alcance del instituto se refería a la "materia municipal", lo que permitía deducirlo contra cualquier acto jurídico emanado de las autoridades municipales.

Posteriormente la reforma introducida en 1951, a la vez que impuso al legislador la obligación de reglamentar el referéndum departamental, limitó en su artículo 304 el alcance del referéndum contra los decretos de las Juntas Departamentales. En efecto, hasta ese año de 1951 tenían posibilidades de recurrir contra cualquier asunto vinculado con la materia municipal, pero se redujeron sensiblemente a tan sólo los decretos de las Juntas Departamentales.

Si bien el referéndum departamental no ha sido reglamentado por el legislador, la doctrina mayoritaria afirma la existencia y vigencia de este instituto. La diferencia sobre la posibilidad de ejercerlo radica en torno al alcance. Esto es, si se puede interponer en todas las materias y cuestiones, porque el constituyente no estableció ninguna limitación (a diferencia de lo que consagró en el inciso 2° del art. 79 de la Constitución), y por ende, por su amplitud, el referéndum departamental puede ser interpuesto contra todos los decretos con fuerza de ley sin distinción de materia. Otros, en cambio, sostienen que si bien está vigente el instituto, no puede interponerse en todos los casos ya que hay asuntos que no se pueden recurrir (como la materia tributaria) de igual modo como acontece con el referéndum contra las leyes, aplicando el principio de analogía en la especie.

VI) La iniciativa popular

La iniciativa popular es otra de las formas de ejercer en forma directa la soberanía por el Cuerpo Electoral, estatuido en el inciso 2° del artículo 82 de la Constitución de la República.

A) La previsión constitucional

Son varias las posibilidades de utilizar este instituto por el Cuerpo Electoral en el Uruguay, según la enumeración que realizó el Dr. Gros Espiell:

1) La establecida en el inciso 2° del artículo 79 de la Constitución vinculada a la interposición del recurso de referéndum. Si bien el precepto constitucional no califica a la potestad que se atribuye al 25% del Cuerpo Electoral como "iniciativa", es evidente que se trata de un caso de iniciativa popular en que se pone en marcha el procedimiento, para que se pueda convocar al referéndum previsto en dicha norma por alguna de las dos vías que prevé la Ley N° 16.017 de 20 de enero de 1989, en la redacción dada por la Ley N° 17.244 del 30 de junio de 2000. Este procedimiento ha sido empleado en numerosas oportunidades a partir de 1987.

2) Esa misma disposición contenida en el inciso 2° del artículo 79 de la Carta, otorga al 25% del Cuerpo Electoral, además del recurso de referéndum contra las leyes, la potestad de "ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo". Esta norma consagra que una cuarta parte del total de integrantes del Cuerpo Electoral tiene derecho de iniciativa en materia legislativa. En la misma se establecen las limitaciones al decir que "estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributos. Tampoco cabe en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo. Ambos institutos serán reglamentados por ley, dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara".
Hasta el presente, el derecho de iniciativa popular en materia legislativa nacional, nunca ha sido utilizado. El constitucionalista Horacio Cassinelli Muñoz ("Síntesis" de enero/967, p. 40), sostiene que la iniciativa ante el Poder Legislativo "puede tener por objeto un proyecto de Ley o cualquier otro acto del Poder Legislativo" (v.gr.: un proyecto de indulto o una moción de censura parlamentaria). De todas maneras cabe adelantar que su interposición crearía difíciles problemas interpretativos de armonización y engorrosas cuestiones de coordinación entre diferentes normas constitucionales (artículos 79 inciso 2°; 85 inciso 6°; 86; y 168 inciso 7°).

3) El derecho de iniciativa está previsto en el literal a) del artículo 331 que consagra uno de los procedimientos habilitados para promover la reforma de la Constitución mediante "iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata. La Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, podrá formular proyectos sustitutivos que someterá a la decisión plebiscitaria, juntamente con la iniciativa popular".
Ésta es la forma en que más se ha utilizado el derecho de iniciativa por el Cuerpo Electoral en el Uruguay. Al respecto hay que mencionar a modo de ejemplo los dos casos de 1958, el de 1962, uno de los cuatro proyectos plebiscitados en 1966; el que se intentó plebiscitar en 1984, pero fue impedido por la dictadura militar poco antes de iniciar el tránsito hacia la democracia; el de 1989; los dos de 1994, los dos de 1999; y el de octubre de 2004.

4) El inciso 2° del artículo 304 de la Constitución faculta al Poder Legislativo por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara a "instituir y reglamentar la iniciativa popular en materia de Gobierno Departamental".

Sobre la eventualidad de su utilización, en ausencia de normas expresas, la Corte Electoral ha fijado posición sobre el tema, sobre la base de los siguientes fundamentos:

a) la iniciativa en materia departamental no está instituida en la Constitución, ya que sólo está prevista como posibilidad, por lo que el legislador podría instituirla y reglamentarla, pero hasta tanto no lo haga el Cuerpo Electoral del departamento no podrá ejercer ese derecho constitucional.

b) si se llegase a instituir, no podría establecerse que esa iniciativa culmine en un referéndum aprobatorio de una norma o resolución en asuntos de competencia del Gobierno Departamental, porque, a partir de la Constitución de 1951, el referéndum está instituido como mecanismo de extinción de una norma jurídica ya sancionada, pero no como un procedimiento tendiente a suplir el pronunciamiento de los órganos llamados a expedirse.

Sin embargo, otra parte de la doctrina sostiene que sobre este punto, hay dos aspectos a considerar:

1°) en ocasión de la reforma constitucional de 1951 más que derogar la norma, lo que se hizo fue constitucionalizarla en una solución que estaba en la Ley de 1935 y sobre la cual podían existir dudas acerca de si era o no constitucional y por ello, es que se incluyó en la propia Carta;

2°) en la eventualidad de que hubiera sido derogada por la Constitución, como algunos sostienen, de todos modos corresponde su aplicación al amparo de lo dispuesto por el art. 332 de la Carta que consagra: “Los preceptos de la presente constitución que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas, no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida, recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas”.

La Corte Electoral ha sostenido invariablemente que la iniciativa popular en materia departamental, no fue instituida por la Constitución, y por lo tanto, no puede recurrirse a ningún otro tipo de normas para viabilizarla.

5) El artículo 305 de la Constitución establece que “el quince por ciento de los inscriptos residentes en una localidad o circunscripción que determine la ley, tendrá el derecho de iniciativa ante los órganos del Gobierno Departamental en asuntos de dicha jurisdicción”. La redacción amplió la potestad de presentar la iniciativa ante cualquier órgano de Gobierno Departamental, y no solamente ante la respectiva Junta Local. Esta iniciativa tampoco fue reglamentada por el legislador y, por ende, se debería acudir a lo que dispone el art. 332 de la Carta, que se citó en el numeral anterior.

VII) El financiamiento de los institutos de la democracia directa

El financiamiento de las movilizaciones que suponen la utilización de institutos de democracia directa, tales como referéndum e iniciativa popular, está a cargo exclusivo de los promotores o impulsores. Aunque, como se vio anteriormente, el plebiscito en el Uruguay no es un instituto de democracia directa, los costos que genere esa movilización popular serán también de cargo de los promotores de una reforma constitucional.

El Estado no participa de ninguna forma en la financiación ni directa ni indirecta de cualquiera de los actos, excepto de los gastos que se originen a la Corte Electoral derivados de la organización de los actos y procedimientos tendientes a realizar la convocatoria a los comicios.

Los impulsores de los proyectos de iniciativa popular de reforma constitucional o de referéndum contra leyes nacionales o decretos de las Juntas Departamentales, tendrán a su cargo los gastos que originen la campaña de recolección de firmas, así como la publicidad y todos los actos de propaganda tendientes a difundir sus postulados.

Iguales cargas tendrán los defensores de las normas impugnadas o los que se opongan a una reforma constitucional, los que deberán asumir a su cargo los gastos que originen las campañas publicitarias y la propaganda tendiente a exponer sus ideas a la opinión pública.

Asimismo, no existen normas relativas a la rendición de cuentas, precisamente porque no existe financiamiento público o estatal de las campañas en el empleo de los institutos de democracia directa.

VIII) Resultados de la aplicación de los institutos de democracia directa en Uruguay en el período 1951-2003

A continuación se presenta el detalle del empleo de los institutos de democracia directa en Uruguay durante los últimos cincuenta y cinco años. Se incluyen los plebiscitos, aunque como se explicitó anteriormente, no son considerados en sentido estricto institutos de democracia directa.

Año	Tipos de actos electorales o comicios	Total de habilitados para sufragar	Total de votantes en el acto (1)	Total de votos y % obtenidos (2)	Abstención porcentual en el acto (3)
1951	Referéndum municipal (en Montevideo) (D/N)	465.850	117.814	110.710	74,70 %
1958	Plebiscito (R)	1.409.372	1.023.683	235.941	27,37 %
1958	Plebiscito (R)	1.409.372	1.023.683	153.662	27,37 %
1962	Plebiscito (R)	1.526.888	1.171.020	195.623	23,31 %
1966	Plebiscito (R)	1.656.322	1.231.762	86.315	25,63 %
1966	Plebiscito (R)	1.656.322	1.231.762	175.095	25,63 %
1966	Plebiscito (R)	1.656.322	1.231.762	1.120	25,63 %
1966	Plebiscito (A)	1.656.322	1.231.762	786.987	25,63 %
1971	Plebiscito (R)	1.875.660	1.740.119	491.680	7,35 %
1971	Plebiscito (R)	1.875.660	1.740.119	1.870	7,35 %
1980	Plebiscito (R)	1.944.951	1.689.424	707.118	13,14%
1989	Referéndum Nacional (C)	2.283.597	1.934.715	799.109	15,28 %
1989	Plebiscito (A)	2.302.771	2.056.355	1.681.592	10,70 %
1992	Acto de adhesión (N/A)	2.324.276	489.067	448.265	21,04 %
1992	Acto de adhesión (N/A)	2.324.276	489.067	21.473	21,04 %
1992	Acto de adhesión (S/A)	2.324.276	738.405	693.688	68,25 %
1992	Acto de adhesión (N/A)	2.324.276	738.405	14.960	68,25 %
1992	Referéndum nacional (D/N)	2.345.077	1.941.829	1.293.016	17,20 %
1980	Plebiscito (R)	1.977.951	1.689.424	707.118	14,59 %
1994	Plebiscito (R)	2.278.375	1.964.771	559.321	13,76 %
1994	Plebiscito (R)	2.328.478	2.130.618	694.351	8,50 %
1994	Plebiscito (A)	2.328.478	2.130.618	1.540.462	8,50 %
1996	Plebiscito (A)	2.343.920	2.019.843	1.015.828	13,83 %
1998	Acto de adhesión (N/A)	2.394.152	368.186	360.986	84,29 %
1998	Acto de adhesión (N/A)	2.385.065	534.451	526.745	77,59 %
1998	Acto de adhesión (N/A)	2.379.558	112.622	110.957	95,26 %
1999	Acto De Adhesión (N/A)	2.380.697	225.546	222.982	90,52 %
1999	Plebiscito (R)	2.402.160	2.147.149	860.063	10,62 %
1999	Plebiscito (R)	2.402.160	2.147.149	965.734	10,62 %
2001	Acto de adhesión (N/A)	2.394.219	498.182	493.183	79,19 %
2003	Referéndum nacional (D/N)	2.466.682	2.053.570	1.929.042	16,75 %
2004	Plebiscito (A)	2.477.190	2.228.360	1.439.260	10,04 %

Referencias:

(1) Se tomaron exclusivamente el total de votos emitidos. Comprende la totalidad de votos válidos, más los emitidos en blanco, los anulados y los rechazados.
(2) En esta columna se toman los votos que se registraron en apoyo de los proyectos de reforma constitucional, de referéndum o de acto de adhesión.
(3) La abstención porcentual se calcula tomando en cuenta la totalidad de los votos emitidos si se trata de un acto de referéndum, plebiscito o adhesión, separado de una elección nacional. En cambio, si dicho acto coincide con una elección nacional, el porcentaje está referido al total de votantes respecto del número de habilitados para sufragar. En los casos de plebiscito constitucional, donde los extranjeros residentes no ciudadanos no pueden sufragar, no han sido tomados en cuenta a los efectos de brindar el total de habilitados.
(D/N) Se derogó la norma impugnada en el referéndum.
(A) Se aprobó el proyecto de reforma constitucional.
(R) Se rechazó el proyecto de reforma constitucional.
(C) Se confirmó la norma impugnada por el recurso de referéndum.
(N/A) En el acto de adhesión, no se alcanzó el porcentaje de voluntades exigido para realizar el referéndum contra la norma impugnada.
(S/A) En el acto de adhesión, se alcanzó el porcentaje de voluntades exigido para realizar el referéndum contra la norma impugnada.

IX) La cobertura periodística sobre el uso de los institutos de democracia directa

A) La ausencia de marco regulatorio en materia de publicidad

No existe normativa que regule la realización de publicidad y propaganda en los actos de referéndum (o actos de adhesión), de iniciativa popular y en el caso de los actos de plebiscito de ratificación de reforma constitucional. De modo que se puede realizar todo tipo de propaganda y publicidad por cualquier medio de comunicación, ya sea prensa escrita, oral o televisión, tanto en la modalidad de abierta o para abonados. La propaganda es diseñada por los interesados ya sea los partidarios u opositores a un referéndum o a un plebiscito, y pueden referirse a todo lo que estimen del caso que se vincule o entiendan que se relaciona con el instituto de democracia directa que se está promoviendo.

La única limitación es la que establece la llamada "veda de propaganda política", que de acuerdo con la Ley N° 16.019 de 11 de abril de 1989 dispone que "la realización de actos de propaganda proselitista en la vía pública o que se oigan o perciban desde ella, o que se efectúen en locales públicos o abiertos al público y en los medios de difusión, escrita, radial o televisiva, deberá cesar necesariamente cuarenta y ocho horas antes del día

en que se celebren los actos comiciales. Lo preceptuado anteriormente alcanza a la realización y difusión por dichos medios de encuestas o consultas, así como de cualquier tipo de manifestaciones o exhortaciones dirigidas a influir en la decisión del Cuerpo Electoral. Esta norma será de aplicación en los actos de elección, plebiscito y referéndum". En base a esta norma, es que la publicidad, a favor o en contra, directa o indirecta, debe cesar 48 horas antes del día en que se realiza el referéndum o el plebiscito.

B) El acceso a la información de las propuestas que se someten a votación

En cada una de las campañas de iniciativa popular, referéndum y de los plebiscitos, rige el principio de "la más amplia libertad" para que las personas desarrollen sus actividades proselitistas.

Cada campaña a favor o en contra se rige por dinámicas diferentes sobre la base de los temas y las cuestiones debatidas. Por ello, habitualmente la información no llega en forma clara y precisa a los eventuales votantes, ya que en casi todas las ocasiones se encubre en las estrategias que desarrollan los participantes de las opciones en disputa. En efecto, las partes no sólo utilizan los mecanismos para trasmitir sus puntos de vista sobre un hipotético y eventual impacto que puede tener la aprobación o el rechazo de una consulta popular, sino que muchas veces se asocian cuestiones que no tienen nada que ver con el tema de la consulta y pueden llevar a un segmento importante a sufragar, sin cabal conocimiento de lo que se propone y confundirlo por la propaganda que despliegan los contendores. En algunas ocasiones la propaganda empleada ha inducido en confusión al electorado, al plantear cuestiones que no se relacionaban ni directa ni indirectamente, pero que pueden llegar a tener una fuerte incidencia en la decisión del Cuerpo Electoral (ejemplo: en 1992 se utilizó la propaganda a favor de la derogación de una norma a través de la cual sosteniendo los impulsores del recurso que de su derogación dependía de que los jubilados y pensionistas pudieran seguir percibiendo sus ingresos en forma normal, ya que en caso de mantenerse la ley impugnada el Estado no contaría con recursos financieros para seguir atendiendo a dichos servicios de seguridad social).

En la mayoría de las oportunidades los impulsores del recurso de referéndum han procurado asociar la norma objeto del recurso con el gobierno de turno y han buscado asestarle un "voto castigo", no ya sólo en referéndum, sino sobre toda la gestión gubernamental (en otros casos, además de la propaganda específica sobre la norma impugnada, también se ha convocado al Cuerpo Electoral a votar también "contra el Gobierno", en lugar de hacerlo con referencia a la ley recurrida).

X) Fortalezas y debilidades en el uso de los institutos de democracia directa

El empleo de los instrumentos de democracia directa trae consigo fortalezas y ventajas, pero también ciertos riesgos y debilidades, todos ellos ligados directamente con su contribución para crear un entorno político estable tendiente a vigorizar la democracia.

A) Las ventajas o fortalezas en el uso de los institutos de democracia directa

Entre algunas de las ventajas que puede reportar el uso de los institutos de democracia directa está el obtener un mayor involucramiento de la ciudadanía en la toma de las decisiones. En efecto, con su empleo ya no será responsabilidad exclusiva de los representantes elegidos en forma periódica, sino que también es de todos los integrantes del Cuerpo Electoral. En el acierto o en el error, son los ciudadanos los que tienen que hacer las opciones que estimen más convenientes para su comunidad.

Pueden contribuir a facilitar la convivencia pacífica al afirmar el concepto de que las diferencias que existen en una sociedad democrática se deben y pueden solucionar en el ejercicio responsable por parte de la ciudadanía de estos institutos. En ese sentido hay que tener presente que no son los institutos de democracia directa los que crean los conflictos o generan las diferencias en una comunidad, sino que las controversias son previas y se convoca al electorado para dirimirlas. Con su empleo, se pueden llegar a solucionar pacíficamente las disputas, aun las más importantes que puedan llegar a plantearse en una sociedad.

Asimismo, pueden coadyuvar al desarrollo de un espíritu tolerante en el seno de las sociedades ya que se basa en que las personas pueden tener distintas opiniones sobre cómo solucionar una crisis, y que la suma de todas se convierten en la decisión última de la Nación. En tal caso, contribuye a abandonar las falsas posiciones de que sólo debe existir una opinión o propuesta para una determinada situación. En este sentido, ayuda a la formación de una conciencia favorable a reconocer el derecho a la diversidad de opiniones, de que cada persona puede tener parte de la razón, y que en todo caso, es el soberano, o sea el Cuerpo Electoral, el que tiene que resolver la cuestión.

Además, es un mecanismo o procedimiento idóneo para canalizar y encauzar las tensiones que se generan en el seno de una sociedad, operando como una especie de "válvula de escape" que luego de cumplido el proceso (después de la votación), baja la conflictividad que existe en una comunidad y se retorna a la normalidad. En Uruguay, es tradición que en la noche de cada acto comicial quienes defendieron la opción que la ciudadanía no aceptó, emiten un mensaje o comunicado haciendo saber a la población que tras la consulta popular y habiéndose pronunciado el Cuerpo Electoral en forma definitiva, si bien siguen creyendo en las bondades de la solución por la que abogaban, aceptan y reconocen el pronunciamiento de la ciudadanía y manifiestan su voluntad de dar por terminada la contienda y poner punto final al asunto. Todo esto sucede tomando en cuenta que cuando el pueblo se pronuncia es la voz del soberano que ha hablado y a partir de ese momento, deben cesar todos los debates y discusiones, porque el tema ha sido laudado definitivamente.

Otro aspecto a resaltar es que la aplicación de los institutos de democracia directa favorecen la formación de una mayor conciencia cívica de los ciudadanos en favor de la democracia, la que no es, como se puede creer, la imposición de las mayorías sobre las minorías, sino la búsqueda entre todos, tanto mayorías como minorías, de los caminos y soluciones comunes para alcanzar leal bien común popular. Esto exige una mayor preocupación por la educación y la formación ciudadana como medio para poder decidir responsablemente las cuestiones en las que son consultados.

Una inquietud que normalmente existe es sobre qué pasa si el referéndum o los institutos de democracia directa "fracasan". Pero la respuesta es categórica: nunca fracasan, porque es la ciudadanía la que, convocada para resolver un asunto, adopta una decisión y asume la plenitud de la responsabilidad por la misma. Una consulta al Cuerpo Electoral siempre es positiva, invariablemente implica el fortalecimiento de la democracia. En esto no hay que confundir al instituto referéndum, con el resultado positivo o negativo de una consulta. La gente decidirá, y lo hará por "Sí" o por "No", y se habrá impuesto una de las opciones. Puede fracasar la opción por el "Sí" o por el "No", pero no fracasa el procedimiento de convocar a la ciudadanía para que resuelva sobre una cuestión que puede estar dividiendo a la sociedad.

B) Las desventajas o riesgos en el uso de los institutos de democracia directa

Son numerosos los riesgos que se pueden cernir por el mal empleo de los institutos de democracia directa. Uno de ellos y quizás el más frecuente en Latinoamérica es la "partidización", actitud o tendencia por la cual se procura utilizar a los institutos de democracia directa para beneficio de uno o más partidos políticos, sindicatos, gremios empresariales o cualquier otra organización ciudadana, empleándolo contra los principales órganos del Estado, u otros partidos políticos, y otros grupos de la comunidad. Esta "partidización" es contraria a la necesaria "politización" de la sociedad que debe existir para acceder a un mayor conocimiento de la realidad nacional y obtener conocimiento sobre cuáles pueden ser las vías o caminos más apropiados para comenzar a superar las dificultades que los dividen o aquejan.

Otra desventaja puede consistir en el uso reiterado de ellos en temas que no siempre son trascendentes, como ha ocurrido en el Uruguay. Ello puede desgastar a los institutos en general, y al referéndum en particular, llevando a generar una apatía y desinterés en sectores de la sociedad, afectando el proceso de profundización de la democracia.

C) La importancia del uso de institutos de democracia directa

El empleo de los institutos contribuye indudablemente a profundizar el proceso de democratización política. Por ello, es importante que los países de la región y del mundo vayan incorporando los referidos institutos en sus ordenamientos institucionales, para poder utilizarlos cuando sea necesario y conveniente.

Lo verdaderamente trascendente es que el pueblo tiene la última palabra y la responsabilidad de las decisiones que adopten. Las naciones deben acostumbrarse a utilizarla para resolver las grandes cuestiones que las dividan, y de un constructivo e inteligente empleo puede llevar a ser un factor que contribuya a fortalecer la unidad nacional.

D) Las eventuales propuestas de reforma en el empleo de los institutos de democracia directa en Uruguay.

Al presente no existen propuestas de ampliar o limitar su uso, aunque se ha planteado la necesidad de racionalizar su utilización y empleo en forma tan reiterada en cuestiones que algunos sectores de la población consideran no tan importantes.

Bibliografía

Actas de Sesiones de la Corte Electoral.
Arcos Ferrand, Luis: "Lección Inaugural en el curso de Derecho Constitucional de 1933, después de los sucesos políticos que son de notoriedad". Publicado en "Lecturas de Derecho Constitucional Uruguayo" de Héctor Gros Espiell. CEDECU, Serie Documentos, N° 1. Ingranusi Ltda. Montevideo, 1999.
Cassinelli Muñoz, Horacio: "Síntesis", enero de 1967, Montevideo, Uruguay.
Gros Espiell, Héctor: "El ejercicio directo de la soberanía según la Constitución uruguaya y la Corte Electoral". Trabajo inédito, preparado para el proyectado "Anuario N° 1 de la Corte Electoral del Uruguay".
Registro de Leyes y Decretos de la República Oriental del Uruguay.

La participación ciudadana en la toma de decisiones en el derecho público argentino

Daniel A. Sabsay

La transición democrática, iniciada en la Argentina en 1983, abrió caminos para la incorporación de nuevos institutos. Entre ellos, cabe destacar la consideración que han merecido las formas de democracia semidirecta y otras modalidades de intervención de los ciudadanos en los procesos de toma de decisión. La ponencia analiza las razones que llevaron a esta evolución en el derecho público argentino, entre las cuales, la ratificación por parte de la Argentina de los principales tratados que contemplan el derecho internacional de los Derechos Humanos. Asimismo, observa las diferencias existentes en los niveles nacional, federal y municipal en lo que hace a la normativa y a la práctica en la materia. Luego, se exponen las experiencias consideradas más relevantes para por último extraer conclusiones.

I.- Introducción

El sistema democrático forjado al calor de las ideas del constitucionalismo ha ido sufriendo muchas transformaciones a lo largo de los más de dos siglos de vigencia. Este enriquecimiento de los contenidos del Estado de derecho tiene entre otras innovaciones la superación del esquema representativo rígido propio de la democracia decimonónica, por un nuevo marco dentro del cual la participación de los gobernados vaya cobrando de a poco un papel mayor. Si se tiene en cuenta este ángulo de observación, fácil es comprobar que desde una intervención que se limitaba,

conforme a los moldes del constitucionalismo clásico[1], a elegir a los gobernantes por medio del sufragio, los espacios de participación han ido aumentando con la incorporación de las formas semidirectas de democracia –referéndums, plebiscitos, revocatorias, etc.–, primero; y luego, con la creación de instituciones que como la audiencia pública le reservan a los miembros de una comunidad políticamente organizada diferentes posibilidades de intervención en los procesos de toma de decisión. De este modo las modalidades de expresión de la voluntad gubernamental sufren grandes transformaciones, con claras consecuencias en el esquema de relaciones entre gobernados y gobernantes.

La Argentina no ha permanecido ajena a este fenómeno y la evolución de sus instituciones se ha visto particularmente acentuada con la transición a la democracia, iniciada a finales de 1983. La ponencia comienza con una rápida descripción de lo que entendemos por democracia participativa, para luego recorrer los momentos de recepción en el derecho público argentino, primero local –provincial, de la Ciudad de Buenos Aires, municipal– y después nacional. La consideración del ambiente en el marco del desarrollo sustentable desde la órbita jurídica, en primer término en la legislación y luego con su incorporación a las constituciones provinciales y después a la nacional, introdujo junto a otros intereses difusos, un nuevo canal para la participación ciudadana. Por ello, la cuestión merece de nuestra observación. Así, recorremos tanto las principales disposiciones contenidas en cláusulas de las nuevas constituciones provinciales, así como también los avanzados institutos que contempla la Ley General del Ambiente, sancionada por mandato constitucional luego de la reforma de la ley fundamental en 1994. A continuación, describimos el desarrollo que ha tenido la audiencia pública en un número importante de normas que regulan variadas materias (ambiente y recursos naturales, obras y servicios públicos, etc.). Por último, expresamos algunas conclusiones.

II.- La democracia participativa

El tránsito desde una democracia representativa hacia una de tipo participativo constituye uno de los fenómenos más característicos de la evolución del constitucionalismo en lo que hace a las modalidades de ejercicio

[1] En tal sentido, el artículo 22 de la Constitución argentina establece que "*el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta constitución*". Cláusulas similares encontramos en todas las constituciones del siglo XIX.

del poder. La primera etapa de este movimiento se caracterizó por una clara separación entre las esferas de los gobernantes y de los gobernados. En efecto, estos últimos sólo intervenían en el ámbito del poder público, a través del sufragio, a fin de instituir a quienes debían integrar los órganos políticos del Estado. De esta manera se concretaba uno de los momentos más determinantes de la vida de un Estado de derecho, cual es el pronunciamiento del electorado por medio del voto a fin de legitimar el acceso de sus autoridades a los cargos gubernamentales. El transcurso del tiempo iría poniendo de manifiesto que esta visión pecaba por defecto y de ahí en más se irían creando nuevos espacios para la participación de los gobernados en la gestión de intereses públicos.

La primera apertura se da ya en el siglo XIX y consiste en la institucionalización del sufragio para decidir qué se concreta a través de distintos institutos, todos los cuales integran las denominadas formas de democracia semidirecta. Claro que para aquel entonces la vigencia de estas herramientas, que hacen pensar en la democracia directa, sólo funcionaban en muy pocos lugares; destacándose el caso de Suiza en donde existían antecedentes desde hacia mucho tiempo. En todos los mecanismos de democracia semidirecta se solicita el pronunciamiento del electorado para que éste se pronuncie sobre cuestiones de diversa índole en sustitución de sus gobernantes. Estas situaciones en muchos sistemas pueden ser suscitadas directamente por los ciudadanos. Pero, con el tiempo, a las formas semidirectas de democracia se le han ido agregando otras formas de participación.

Las nuevas modalidades a que estamos haciendo referencia, transforman a la participación popular, haciendo de ella una nota inserta en la rutina de la toma de las decisiones en el marco de la democracia. De esta manera la intervención directa de los gobernados cumple un importante papel en la gestación, en la toma, en la aplicación y en el control de las decisiones, así como también en la asunción de las responsabilidades que puedan surgir como consecuencia del comportamiento de los gobernantes. En la Argentina, país federal, ha sido el derecho público provincial el que se ha anticipado al nacional, en incorporar las instituciones que canalizan la participación ciudadana en las constituciones.

III.- La participación en el derecho público argentino

III.1.- En el ámbito local

Es de destacar que es el ámbito local (provincial, de la Ciudad de Buenos Aires y municipal) el que resulta mas fértil para la implementación de los mecanismos participativos, particularmente por la mayor cercanía entre gobernantes y gobernados que posibilita la "menor escala" en que se desenvuelven. En el mismo sentido un vocal de la Corte Suprema de los EE.UU. consideró que, en una estructura federal, las provincias son como laboratorios cuyas experiencias pueden ser útilmente aprovechadas con posterioridad a nivel nacional[2]. Debe reconocerse que han sido los textos constitucionales de las provincias argentinas los que estuvieron a la vanguardia, obrando como punta de lanza en la introducción de los nuevos procedimientos participativos. La evolución en este aspecto ha sido tradicionalmente sistematizada, como ha recordado el autor precitado, dividiendo cronológicamente el proceso en tres etapas diferenciadas:

Un primer período caracterizado por el intento de afianzamiento institucional según las directrices de la Constitución nacional histórica de 1853/60, en el que pueden encontrarse intentos como los del art. 221 de la Constitución de Mendoza de 1916 y el 192 de la Constitución de Buenos Aires de 1934, que introducen el mecanismo del *referendum* dentro del proceso de reforma constitucional, así como el art. 152 de la Constitución de Córdoba de 1923, que preveía la posibilidad de que la legislación infraconstitucional otorgara, en el ámbito municipal, los derechos de iniciativa, referéndum y destitución de funcionarios electivos. Una previsión análoga puede encontrarse en el art. 193 de la Constitución de Entre Ríos de 1933.

La segunda fase es la que se inicia a partir de la decada del '50, con el proceso constituyente promovido en las nuevas provincias –conformadas a partir de la provincialización de los antiguos territorios nacionales– en la que puede advertirse un avance mucho más decidido. Como ejemplo se citan las constituciones de Chaco de 1957, cuyo art. 2º consagra los derechos de iniciativa popular, referéndum y revocatoria, así como las de Misiones (1958) y Neuquén (1957) cuyos artículos 2º y 3º respectivamente, consagran idénticos derechos.

Finalmente, un tercer período, el más fértil en la materia, es el que parte de 1983, con la recuperación de las instituciones democráticas, citándose como ejemplos las constituciones de Catamarca de 1988 (art. 129: consulta popular y referendum); Córdoba de 1987 (art. 31: iniciativa popular, art. 32: consulta popular y referéndum); Formosa de 1991 (art. 4: plebiscito y referéndum), Jujuy de 1986 (art. 2: iniciativa popular, plebiscito consultivo y referéndum, art. 118: iniciativa legislativa); La Rioja de 1986 (art. 81: iniciativa popular, art. 82: consulta popular. Art. 83: revocatoria popular); Río Negro de 1988 (art. 2: referéndum, cunsulta, iniciativa y revocatoria populares); Salta de 1986 (art. 58: iniciativa, art. 59: referéndum); San Juan de 1986 (arts. 235 a 237: consulta popular); de San Luis de 1987 (art. 97: iniciativa popular, arts. 98 a 100: consulta popular), Santiago del Estero (art. 4: sistemas de consulta popular), Tierra del Fuego de 1991 (art. 207: iniciativa popular, art. 208: consulta popular, art. 209: revocatoria de mandatos).

Sabido es que la problemática ambiental y el modelo de desarrollo sustentable generan asimismo un marco institucional en el que cobra particular importancia la participación ciudadana, situación de la que no ha quedado excluida la Argentina, como luego veremos en un capítulo consagrado a la cuestión. A nivel provincial podemos observar algunas constituciones, como la de la provincia de Buenos Aires cuyo art. 28, luego del reconocimiento del derecho al ambiente sano y demás principios sobre dominio y preservación de los recursos naturales establece que: *"En materia ecológica deberá(...); y garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales*", más adelante determina como principio general que "*toda persona física o jurídica cuya acción u omisión pueda degradar el ambiente está obligada a tomar todas las precauciones para evitarlo*".

El art. 47 de la Constitución de San Luis, luego de desarrollar el tema reconoce un acceso ampliado a la justicia, cuando expresa que, "*toda persona por acción de amparo puede pedir la cesación de las causas de la violación de estos derechos"*. Cláusula que también se encuentra en el art. 66 de la Constitución de La Rioja y en la de Río Negro. El art. 38 de la Constitución del Chaco reconoce a los habitantes junto al derecho a un ambiente sano y como principio general "(...) *a participar en las decisiones y gestiones públicas*

[2] Carnota, Walter F., "Las formas de democracia semidirectas en la reforma constitucional bonaerense" (*J. A.* Sección Doctrina 1995-I-793).

para preservarlo, – 4 – *así como el deber de conservarlo y defenderlo"*. El art. 31 de la Constitución de Tierra del Fuego, entre los deberes de los habitantes, expresa en su inciso 8º, "*Evitar la contaminación y participar en la defensa del medio ambiente"*

Por último, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires de 1996 es la que más avanza en la materia y al respecto desarrolla una verdadera matriz participativa, dentro de la cual se destaca la temática ambiental como un eje básico a partir del cual se definen varias instituciones que luego, como el caso de la audiencia pública es utilizada en otros campos.

Dada la riqueza de este marco en un anexo –incluido al final de la presentación–, volcamos a través de cuadros el entramado para la participación contemplado en esta ley fundamental.

III.2.- En el ámbito nacional

En 1984, alrededor de un año después de iniciada la presidencia de Raúl Alfonsín, éste convoca a la población a una consulta popular no vinculante a efectos de conocer la opinión del electorado sobre el recientemente firmado acuerdo de límites internacionales entre Chile y la Argentina. La decisión fue objeto de controversia, entre quienes pensaban que el texto del transcripto artículo 22 de la Constitución (véase nota 1) impedía la celebración de la iniciativa y de aquellos que consideraron que dado que el plebiscito no tendría carácter vinculante, la posibilidad de que el electorado se pronunciare sobre la cuestión planteada se derivaba del art. 33 (derechos implícitos). Mas allá de la controversia, la consulta tuvo lugar y a pesar de que el voto no fue obligatorio concurrieron a las urnas cerca del 70% de los electores. Así las cosas, se pensó que este acontecimiento sería un importante antecedente para futuras citas semejantes, sin embargo esto no volvió a ocurrir. De todas maneras, 10 años después la experiencia –como señalamos más adelante–, fue invocada como un importante antecedente para la incorporación de formas de democracia semidirecta al texto de la Constitución nacional.

En efecto, su última reforma ocurrida en 1994 produjo cambios importantes en nuestra materia. Así, se introdujeron dos formas semidirectas de democracia, la iniciativa popular de leyes (art. 39) y las consultas populares vinculante y no vinculante (art. 40). No nos detenemos en el tratamiento de este punto ya que su desarrollo en particular está a cargo de Alberto Dalla Vía. Sin embargo, queremos destacar que transcurridos más de doce

años de la reforma y luego de haberse sancionado las respectivas normas reglamentarias, la incidencia de estos nuevos institutos en el escenario público ha sido casi nulo. Ante todo, estas herramientas prácticamente no han sido utilizadas, sólo unas pocas experiencias de iniciativas populares, de las cuales una sola concluyó con la sanción de la respectiva ley. En cambio, no se ha puesto en marcha ninguna consulta. Creemos que las causas de este estado de cosas son la consecuencia de las dificultades para poder interponer iniciativas; tanto la propia Constitución como la ley reglamentaria imponen requisitos muy difíciles de cumplir. En lo que respecta a las consultas, la convocatoria queda sólo a cargo de los poderes Legislativo y Ejecutivo, según cuál sea la modalidad que se utilice, por lo tanto al no poder suscitarlas la ciudadanía, el espectro de aplicación se reduce notablemente y sólo queda como un nuevo resorte institucional de exclusiva utilización por parte de los gobernantes.

Así la cosas, la participación a nivel nacional, por ahora, se viene experimentando en el marco de audiencias públicas de conformidad con lo desarrollado en el punto V.

IV.- Desarrollo sustentable y participación

El desarrollo sustentable constituye un concepto de difícil definición y que ha aparecido en la escena mundial desde hace poco tiempo. Su presentación en el nivel internacional proviene de la Declaración emitida por la Conferencia de Naciones Unidas sobre Ambiente Humano que tuvo lugar en Estocolmo en 1972. La riqueza de esta noción proviene de la elasticidad de su contenido y de la amplitud de los elementos que la integran. Asimismo, es cada vez más frecuente su empleo como guía en materia de valores encaminados al logro de ciertas metas, que como la equidad intergeneracional, hablan de un equilibrio entre las necesidades de las generaciones presentes y futuras. A partir de esta introducción nuestra reflexión se internará en el análisis de los principales elementos integrantes de las modalidades con mayor aptitud para el ejercicio de un "buen gobierno" en los albores del siglo XXI. Consideramos que al respecto resulta propicia la presentación de los conceptos de participación, acceso a la información y a la justicia. Dado el tema de este trabajo, nos limitaremos a desarrollar la primera de estas tres nociones. Nuestras consideraciones aspiran a ir conformando desde una visión sistémica, una suerte de modelo de gobernabilidad que responda con elasticidad a los desafíos de la hora actual.

Ello así, la temática ambiental y su aplicación en el marco de una modalidad de desarrollo sustentable exige para su puesta en marcha de ciertos requisitos institucionales. Por ello, cobra especial relevancia la elección de los mecanismos institucionales que posibiliten la efectiva adopción de un modelo sostenible de desarrollo. En tal sentido, el "ropaje" institucional adecuado debe encuadrarse dentro de los lineamientos de una democracia participativa. Esto exige un especial empeño desde diferentes planos a fin de lograr una conciliación de intereses apta para la construcción de un manejo diferente de las relaciones de poder en el interior de las comunidades políticamente organizadas.

Desde la sociedad el proceso debe verse acompañado por una participación de los habitantes, diferente de la existente en las democracias representativas tradicionales. Es justamente por ello que surgen institutos que posibilitan la intervención de los gobernados en la toma de las decisiones susceptibles de alterar el ambiente. Tal estructura, cuando debe ser ideada para un país en el cual conviven varios centros de poder territorial, exige de la creación de formas de coordinación que impidan la superposición de funciones o la actuación anárquica de las distintas autoridades.

La materia ambiental y la gestión de los recursos naturales han permitido, a lo largo de las últimas décadas, una cada vez más importante presencia ciudadana en todas las decisiones que atañen a estas dos cuestiones. La legislación y las prácticas de las democracias más desarrolladas así lo demuestran. Esto ha sido posible gracias a un papel muy activo de la sociedad civil, liderado en gran parte por organizaciones no gubernamentales. Asimismo se ha producido a través de ciertos mecanismos como las audiencias públicas y la administración coparticipada, entre muchos otros, la creación de espacios propicios para la concreción de distintos tipos de participación.

La Ley General del Ambiente (LGA) congrega en su texto una diversidad de temas relacionados con los aspectos fundamentales de la política ambiental[3]. Se trata de una ley marco que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental, sancionados por el Congreso Nacional por

[3] Ley Nº 25.675 (B.O. 28-11-03).Véase Walsh, J.R. (ed), Di Paola, M.E., González Acosta G., Lopez H., Rovere M., Ryan, D. y Sabsay, D. (2000). *Ambiente, derecho y sustentabilidad.* Buenos Aires: Editorial La Ley. Véase Sabsay, D. A y Di Paola, M.E. (2002). *Ley 25.675: El federalismo y la nueva ley general del ambiente.* Anales de Legislación Argentina, Boletín Informativo (Doctrina). Año 2002, 32 (47 y 54), Buenos Aires: La Ley.

mandato constitucional del artículo 41, párrafo tercero. En virtud del texto de la Ley General del Ambiente y de la Constitución nacional, el resto de la normativa que posea incidencia en aspectos relativos a la protección ambiental, a nivel nacional, provincial y municipal, deberá adecuarse a este marco básico. El abecé de la participación ciudadana ha sido formulado en los postulados del principio 10 de la Declaración de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992[4].

El esquema relativo a la que hemos dado en denominar gobernabilidad para la sustentabilidad, se completa en la LGA con las disposiciones contenidas en los arts. 2 y 10 y en el capítulo titulado: "Participación ciudadana" (arts. 19 a 21). En efecto, el art. 2 de la LGA determina entre los objetivos de la política ambiental nacional; "c) *Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión*". Asimismo, ya en el capítulo especial, el artículo 19 establece que "*toda persona tiene derecho a opinar en procedimientos administrativos que se relacionan con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general*" (art. 20). En otra de las disposiciones se impone la necesidad de acudir a estos procedimientos de "*consultas o audiencias públicas*" para autorizar actividades que "*puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente*". También deberán asegurarse estas instancias, según el legislador, "*en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio*" (art. 21). En relación con este último el art. 10 expresa que "*El proceso de ordenamiento ambiental, teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, (...) y, promover la participación social en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable".*

En suma, la ley presenta un esquema muy amplio para la participación ciudadana, ya que las disposiciones mencionadas integran una suerte de sistema abarcativo de un abanico de posibles institutos adecuados para el cumplimiento de esa finalidad. Se trata de una oportunidad estupenda para

[4] Véase Principio 10 de la Declaración de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992: "El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes".

que a nivel nacional se ponga en marcha un modelo participativo avanzado. La técnica legislativa que utiliza el legislador nos parece acertada, en tanto se limita al diseño de un perfil del modelo deseado, dejando en manos de la reglamentación la determinación de las figuras, sus modalidades y su actualización en el tiempo. Ahora bien, no obstante la latitud de la LGA, su lectura permite identificar varias figuras para la canalización de la intervención de los gobernados en los procesos de adopción de decisiones en los que se juega la definición del modelo de desarrollo humano previsto en los artículos 41 y 75 incisos 17 y 19 de la Constitución nacional, que son concordantes. Así, por una parte, el art.19 alude a la posibilidad de que toda persona pueda dar su opinión. En base a ello el espacio participativo podrá ser suscitado tanto por la autoridad como por las personas en general. Coincidimos con el enfoque dado, ya que siempre hemos mirado con desconfianza a aquellas normativas que dejan exclusivamente en manos del gobernante la generación de las instancias participativas.

V.- La audiencia pública

El instituto de la audiencia pública ha sido desarrollado a nivel nacional a través de legislación sectorial específica, tal es el caso de la Ley de Obras Hidráulicas, así como también de la normativa relativa a servicios públicos[5]. Por su parte, la legislación provincial que trató esta materia, en su mayoría lo ha hecho en relación con temas ambientales[6]. Vale la pena, a nuestro entender, traer a colación el antecedente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la cual ha optado por sancionar un cuerpo normativo que regula los distintos tipos de audiencias públicas, que luego podrán organi-

[5] Véase La ley Nº 23.8794 de *Obras Hidráulicas* (B.O. 01/11/90), modificada por la ley Nº 24.5395 (B.O. 14/09/95). Véase asimismo Resolución Nº 39/94 del Ente Regulador de Electricidad (B..O. 09/05/94). Para más información, consúltese en Internet el *Manual de Participación Pública y Autonomía Municipal* (octubre 2001). Buenos Aires: FARN. Disponible en: http://www.farn.org.ar/docs/p23/capa1.html (visitada el 15/05/03).

[6] Véase Pcia. de Mendoza, Ley Nº 5961 de Preservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente (B.O. 25/02/93) y Resolución Nº 109/96 del Ministerio de Ambiente y Obras Públicas (B.O. 18/04/96); Pcia. De Chubut: Ley de Evaluación de Impacto Ambiental Nº 4032 (B.O. 30/11/94), Decreto Reglamentario Nº 1153, (B.O. 28/08/95); Pcia. de Neuquén: Ley 2.267 de Preservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente (B.O. 23/12/98); Pcia. de Río Negro: Ley 3.266 de Evaluación de Impacto Ambiental (B.O. 14/01/99); Pcia. de Tierra del Fuego: Ley Nº 55 de Medio Ambiente (B.O. 30/12/92); Pcia de Buenos Aires: Código de Aguas, Ley 12.257 (B.O. 9/02/99). Para más información véase *Manual de Participación Pública y Autonomía Municipal* (octubre 2001). Buenos Aires: FARN. Diponible en Internet: http://www.farn.org.ar/docs/p23/capa1_4.html (visitada el 12/05/03).

zarse en virtud de las decisiones particulares que los gobernantes tomen sobre diversos temas, ya sea cuando la Constitución u otra norma lo establezca en forma obligatoria, o cuando se trate de una audiencia facultativa, o a petición de la ciudadanía[7]. Asimismo existen algunos municipios en el país que en sus cartas orgánicas han incluido a este instituto o que cuentan con regulaciones específicas sobre audiencias públicas[8].

Definimos a la audiencia pública como "...una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en la que la autoridad responsable habilita un espacio institucional para que toda aquella persona interesada exprese su opinión respecto de ella". Se trata de "una reunión formal que crea obligaciones y genera responsabilidades"[9].

El objetivo de este instrumento es contribuir al mejoramiento de la calidad y la razonabilidad de las decisiones que se adopten. Como se señala a continuación y en forma específica en relación con la LGA, si bien las opiniones vertidas en la audiencia pública no son vinculantes para las autoridades convocantes, las distintas legislaciones han incluido exigencias relacionadas a los efectos de las mismas, que implican el otorgamiento de mayor relevancia a dicho instituto, cuales son la obligatoriedad de celebrar audiencias públicas para otorgar validez a un determinado acto administrativo o legislativo y asimismo la obligatoriedad de fundamentar las desestimaciones manifestadas por los ciudadanos.

La LGA menciona a la audiencia pública en particular erigiéndola de esta manera en la clave de bóveda para la canalización de la participación. Asimismo, se la considera como instancia obligatoria en los procesos de ordenamiento territorial y de evaluación del impacto ambiental. Se incluye este requisito participativo obligatorio en procesos básicos de la gestión ambiental, cuyo objetivo es el perfeccionamiento de las actividades en pos del logro del desarrollo sustentable. El art. 20, 2º párr. establece que *"la opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero, en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resulta-*

[7] Véase Ley Nº 6 (B.O. 03/04/98). Modificada por: Ley 258 (B. O. 24/11/99) y Ley 533,(B.O. 05/12/2000).

[8] Véase ejemplos de las Carta Orgánica del Municipio de Viedma, de San Antonio Oeste y del Municipio de San Salvador de Jujuy.

[9] Véase Di Paola, M.E. y Oliver, M.F. (2002). *Autonomía Municipal y Participación Pública. Propuestas para la Provincia de Buenos Aires.* Buenos Aires: FARN. Pág. 23. Disponible en Internet: http://www.farn.org.ar/docs/p27.pdf (visitada el 12/05/03).

dos alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública". Es de destacar que al haber considerado oportuna la determinación de este aspecto del funcionamiento de las instancias de consulta y de audiencia pública, el legislador define una de las cuestiones cruciales del mismo. Se trata de los aspectos que desde larga data hemos definido como de "semivinculatoriedad" que permiten darle la necesaria trascendencia y efectos a estos institutos sin alterar el representativo de nuestra democracia de conformidad con lo establecido en el art. 1 C.N[10].

Ello así, se deberán tener en cuenta los antecedentes previstos en las constituciones y legislaciones provinciales así como también en numerosas cartas y ordenanzas municipales que han acertado en la forma de desarrollar estas cuestiones.

VI.- Conclusiones

- La Argentina ha acusado la evolución del constitucionalismo en materia de participación ciudadana. En tal sentido ha incluido un abanico de modalidades en su derecho público.

- El proceso fue iniciado por el derecho público provincial, con la incorporación a los textos constitucionales, primero de formas semidirectas de democracia y luego de otras modalidades que como la audiencia pública dan la posibilidad de que los integrantes de una comunidad sean consultados en el proceso de formación de la voluntad gubernamental.

- La institucionalización con la reforma constitucional de 1994, en el plano nacional, de la iniciativa popular de leyes y de las consultas públicas, no ha arrojado resultado alguno. Ello, dado que transcurridos más de 12 años desde su institucionalización no han sido prácticamente utilizadas.

- Tampoco la realidad provincial, más allá de la vigencia de importantes herramientas, da muestra de una aplicación efectiva de ellas.

- Diferente es la situación en materia de mecanismos para la participación ciudadana sin efecto vinculante. En particular, la audiencia pública es muy utilizada en diferentes procesos, sobre todo como una consecuencia de la presión de la sociedad civil de la mano de organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, al ambiente sano, entre otros.

- La causa de la precedente conclusión debemos encontrarla en la importancia que han ido adquiriendo la defensa de derechos e intereses colectivos, que como el medio ambiente requieren de un esquema participativo avanzado para el logro de su efectiva protección.

- Esto último sin embargo, no debe dejar de lado la observación de la forma de aplicación de los institutos, la que en muchas oportunidades deja mucho que desear. Por caso resulta frecuente que bajo el rótulo de audiencia pública se lleven a cabo reuniones que no observan en su desarrollo los aspectos esenciales que ésta debe reunir, lo cual provoca una seria frustración en los concurrentes a las mismas.

- Así las cosas, queda un enorme esfuerzo por delante para impulsar la efectiva participación de la población en el marco de una democracia más moderna. Creemos que un gran esfuerzo debe ponerse en la capacitación y difusión de los nuevos marcos institucionales.

[10] Véase Sabsay, D. A. *Manual de Audiencias Públicas en los Municipios, su utilidad en la gestión del Medio Ambiente* (1993). FARN.

Presupuesto participativo en Brasil: consideraciones sobre la participación ciudadana[1]

Silvana Maria Pintaudi

Presupuesto participativo en Brasil: consideraciones sobre la participación ciudadana

La participación ciudadana en el poder local presupone distribución de poder entre todos los integrantes de una comunidad. Desde luego, esto implica un problema político porque sociedad y Estado tienen objetivos contradictorios en lo que respecta al poder. Y hay grados de subordinación al Estado muy distintos entre miembros de una comunidad local. Por otra parte, la industria cultural también sujeta a la sociedad, causando grados muy diversos de dependencia.

Cuando la participación ciudadana es un efectivo instrumento de emancipación de la sociedad, al mismo tiempo, deja de ser funcional al Estado. Tomando esto en cuenta y todo el potencial que existe en este instrumento de gestión pública, debemos comprender mejor sus límites y capacidades para no perder sus posibilidades de contribuir a la construcción de espacios urbanos más generosos para la reproducción de la vida humana.

[1] Este artículo reproduce partes de dos artículos anteriores ya publicados: Pintaudi, S. Participação cidadã e gestão urbana. In: *Cidades*: *Revista Científica*. Presidente Prudente: Grupo de Estudos Urbanos, vol. 1, Nº 2, 2004, pp. 169-180 o; Pintaudi, S. Participación Ciudadana en la Gestión Pública: los desafíos políticos. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona*: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. IX, Nº 194 (102). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-102.htm>

Introducción

A partir del último cuarto del siglo XX, nuevas formas de gestión pública emergieron y se están desarrollando y difundiendo espacialmente. En Brasil, las experiencias con la llamada democracia participativa son innumerables, siendo posible hacer balances que indiquen lo que se ha logrado en concreto y reflexionar sobre las transformaciones que han provocado en la vida y en los espacios urbanizados. Paralelamente, con el desarrollo y diseminación de nuevas tecnologías, cada vez se torna más factible la posibilidad de la democracia directa, porque los instrumentos para hacerlo ya existen y se perfeccionan a cada momento.

En paralelo a todo esto, ha crecido el papel de los municipios en lo que respecta a las funciones locales de la administración pública; han aumentado las responsabilidades como también los costos para suministrar los servicios públicos, lo que ha ocasionado gastos que no estaban incluidos en los presupuestos municipales porque pertenecían a esferas superiores de la administración pública. Este cambio ha exigido alteraciones importantes en los presupuestos locales, dando lugar al florecimiento de la participación ciudadana como una herramienta de la gestión urbana; el presupuesto participativo es un ejemplo.

La legislación brasileña, particularmente con la promulgación del Estatuto de la Ciudad (Ley Federal N° 10.257 de 10/07/2001) cuenta, entre los instrumentos de gestión, con órganos colegiados de política urbana; además, la referida ley determina que, en los municipios, la gestión del presupuesto sea participativa a través de debates, consultas y audiencias públicas. Esta legislación ha sido el resultado visible de un gran esfuerzo por parte de movimientos sociales y luchas políticas por condiciones de vida dignas y participación ciudadana que vienen desde el período de la dictadura, especialmente a partir de la década de 1980. Hay una extensa bibliografía sobre el tema y las experiencias vividas, de artículos a libros enteros, narrando y discutiendo las posibilidades de la gestión democrática a través de consejos gestores públicos (hemos indicado algunos en la bibliografía). La experiencia brasileña ha superado fronteras y ha contribuido, como también se nutrió de contribuciones extranjeras interesadas en la temática. Pero hay que destacar un primer punto: aunque tengamos en Brasil una Ley Federal, resultado de muchos embates políticos, que abre grandes posibilidades de renovación en la gestión pública de carácter democrático y participativo, esto no está de ninguna manera generalizado en el territorio

nacional. Como no lo está en otros países. En varias oportunidades hemos podido constatar que en estos temas hay municipios que, en algunos momentos, tienen un papel destacado, están representados en reuniones de intercambio de experiencias nacionales e internacionales sobre el quehacer democrático, pero pasado un tiempo y con cambios políticos en el poder local, hay una ruptura, una falta de continuidad y la participación ciudadana se pierde. Por otra parte se verifica que hay una propensión de los bancos internacionales que disponen de recursos "para financiar el desarrollo" en dirigir tales recursos a consejos locales de ciudadanos que se ocupen de controlar los presupuestos, por ejemplo. Se presenta aquí una contradicción. Promover el desarrollo en países, o regiones, donde hay carencias de todo tipo, comenzando por las muy básicas, no es lucrativo a corto plazo y tal vez lo sea a largo plazo; por esto mismo es una tarea de Estado. Pero muchos estados, como Brasil, deben recurrir a bancos externos para financiar este desarrollo y esto compromete parte importante de su producto interno. El hecho de que los bancos den atención a la existencia de gestiones locales democráticas y participativas para liberar préstamos parece indicar que el ojo del ciudadano ayuda a cuidar y reproducir el capital. Y aquí nos preguntamos: la participación ciudadana en la gestión pública, ¿va en dirección a la emancipación?

A continuación profundizaremos en la problemática, seguiremos con una descripción analítica del instrumento –la participación–, para finalmente señalar algunas conclusiones.

El tema y la problemática

La participación ciudadana en el poder local presupone distribución de poder entre todos los integrantes de una comunidad, lo que implica un problema político porque sociedad y Estado tienen objetivos contradictorios en lo que respecta al poder. Además, existen grados de subordinación al Estado muy distintos entre miembros de una misma comunidad local. Examinemos estas cuestiones.

Un primer punto a destacar es que, en los últimos 25 años, hemos visto un cambio en el papel de los gobiernos locales, por lo menos es lo que se puede identificar en algunos municipios brasileños, que pasaron de una fuerte centralización de poder junto al gobierno federal hacia un papel más protagónico. Esta "conquista política" ha costado y está costando mucho esfuerzo por parte de los gobiernos locales, particularmente de aquellos

que quieren desarrollar políticas públicas contemplando soluciones que consideren perspectivas de libertad, igualdad y solidaridad. Son muchas las carencias y pocos los recursos, que muchas veces ni llegan a los necesitados. Esta situación de penuria, a nuestro juicio, facilita en parte la idea de llamar a los ciudadanos para compartir las decisiones.

A toda esta nueva forma de gestión pública se denomina “democracia participativa”, distinta de la “democracia representativa” por el hecho de que amplía las bases de discusión en la toma de decisiones, a través de la consulta a la sociedad civil, organizada en consejos y/o entidades de representación popular. En las democracias representativas, a cada cierto período, los ciudadanos delegan a través del voto el poder de decisión a los elegidos. Es cierto que la “democracia participativa” aumenta las posibilidades de encontrar las soluciones alternativas para una administración pero también tiene sus limitaciones, pues si por un lado no siempre las personas se disponen a participar, por otro implica la existencia de un Estado que, además de reconocer los derechos de sus ciudadanos, divide con ellos el poder de plantear criterios para el establecimiento de políticas públicas. Además, las distinciones hechas por diferentes autores en torno de la democracia han hecho proliferar epítetos para esta palabra. En realidad se trata de especificaciones alrededor del tema de la democracia que han llevado a los autores a elaborar topologías sobre las innumerables formas de regímenes democráticos[2].

Pero sea cual sea el nombre de la democracia, según Sartori, el problema siempre ha sido la manera y en qué medida se traspasa el poder del pueblo hacia la cúpula del sistema de poder constituido, cuando escribe:

> Una cosa es la titularidad y otra totalmente diferente es el ejercicio del poder. El pueblo soberano es el titular del poder. Pero, ¿de qué forma el mismo pueblo se torna también capacitado para ejercer ese poder? (Sartori, 2001, p. 108, nuestra traducción)[3].

En el caso de la forma de gobierno llamada “democracia participativa”, el Estado, además de reconocer los derechos de los ciudadanos, comparte con ellos el poder de establecer criterios para las políticas públicas. Todo

[2] Sobre este asunto véase Norberto Bobbio, *O futuro da democracia.* São Paulo: Paz e Terra, 2000, 9ª ed.
[3] Versión en portugués: uma coisa é a titularidade, e outra coisa totalmente diferente é o exercício do poder. O povo soberano é o titular do poder. Mas, de que forma o mesmo povo se torna também capacitado para exercer tal poder?

esto presupone ciudadanos informados y actuantes con influencia en la formulación y acompañamiento de políticas acordadas en conjunto, poder público y sociedad civil. Para que todo esto funcione más o menos bien, el poder público debe ser completamente transparente, informando sobre todas sus acciones. Sabemos que esto no es tan fácil en la práctica, porque el sistema educacional no está preocupado por la formación del ciudadano y los medios de comunicación informan según los más diversos intereses. Es necesario cuestionar entonces, junto con Sartori, “de qué manera el pueblo está capacitado para ejercer el poder”. Este autor afirma que es necesario considerar la noción de opinión pública y la cuestión de la información.

Si bien estamos de acuerdo con Sartori cuando escribe que “una opinión es llamada pública no sólo porque pertenece al público, sino también porque involucra la *res publica*, la cosa pública, o sea, asuntos que son de naturaleza pública: el interés general, el bien común, los problemas colectivos” (nuestra traducción)[4] estamos también delante de un problema aún más serio que es el de la autonomía. ¿En qué términos la opinión pública puede ser considerada autónoma cuando la industria cultural somete a la sociedad, causando grados muy diversos de dependencia? La opinión ya no es construida *por el* público sino apenas *en el* público, lo que no es decir lo mismo. Para Sartori (2001, p. 52), opinión pública no es ciencia sino saber y la opinión como convicción se torna creencia.

Cuando tratamos de estudiar las nuevas formas de gestión con la participación ciudadana, es necesario tener en cuenta la formación de la opinión. Inclusive porque, si por parte del gobierno hay disposición de trasmitir la información, los *media* no siempre están dispuestos a hacerlo porque representan intereses particulares. Y cuando se trata de intereses privados, que además comandan los *media*, es muy difícil que prevalezca el interés público.

De cualquier manera, frente a los problemas que se plantean hoy día, la participación ciudadana da la posibilidad de establecer proyectos de futuro para la vida en sociedad que no queden restrictos a un pequeño número de técnicos y políticos e incluyan el debate sobre los contradictorios.

[4] Versión en portugués: uma opinião é dita pública não só porque pertence ao público, mas também porque envolve a *res publica*, a coisa pública, quer dizer, assuntos que são de natureza pública: o interesse geral, o bem comum, os problemas coletivos.

Otra cosa a considerar es la conformación de la sociedad actual, tal como se presenta en este momento de globalización. Las redefiniciones ocurridas en el plan local están articuladas al plan mundial. Se trata de un momento histórico en que las relaciones se redefinen con claro énfasis en la subordinación de la vida humana (que se realiza en el plan local) a la esfera económica global. La economía globalizada, que directamente integra algunas ciudades, se realiza con la exclusión de la gran mayoría de ellas, pero la realización de la globalización no deja de traducirse localmente a través de problemas que afectan a la vida cotidiana de las personas y exigen respuestas que no están consideradas en los dominios de interés de la economía global. Estamos delante de una exclusión social en grande cuyo crecimiento da muestras de no parar más.

Algunos autores como Baudrillard, Canetti, Sloterdjik, entre otros, afirmaron que no estamos más delante de la sociedad sino de la masa. Baudrillard, para quien este término no es un concepto, sino una noción fluida, escribió que

> la masa es característica de nuestra modernidad, en calidad de fenómeno altamente implosivo, irreductible a cualquier práctica y teoría tradicionales, tal vez inclusive irreductible a cualquier práctica y cualquier teoría (Baudrillard, 1993, pp. 9-10, nuestra traducción)[5].

La masa es sin atributo, sin predicado, sin cualidad, sin referencia. Ahí está su definición, o su indefinición radical (...) la masa es lo que sobra cuando se olvidó todo lo social (Baudrillard, 1993, p. 12, nuestra traducción)[6].

Sloterdijk (2002) llama la atención, entre otras cosas, por el hecho de que el desarrollo de nuevas tecnologías ha permitido que la masa sea masa sin verse, o sea sin juntarse en un determinado sitio (p. 20). Y la televisión para esto es el instrumento perfecto, que sujeta a todos los individuos separadamente, pero les trasmite la idea de estar juntos, de participar, de estar reunidos. Además, la masa no reunida y no reunible en la sociedad posmoderna no posee más, por esa razón, un sentimiento de cuerpo y

[5] Versión en portugués: a massa é característica da nossa modernidade, na qualidade de fenômeno altamente implosivo, irredutível a qualquer prática e teoria tradicionais, talvez mesmo irredutível a qualquer prática e a qualquer teoria simplesmente.
[6] Versión en portugués a massa é sem atributo, sem predicado, sem qualidade, sem referencia. Aí está sua definição ou sua indefinição radical (...) a massa é o que sobra quando se esqueceu todo o social.

espacios propios, no se ve más confluir y actuar, no siente más su naturaleza pulsante; no produce más un grito conjunto (p. 21). (...) La masa posmoderna es masa sin potencial, una suma de microanarquías y soledades que ni recuerda un tiempo en que –incitada y concientizada por sus portavoces y secretarios generales– debería y quería hacer historia como colectivo preñado de expresión (Sslterdijk, 2002, p.22, nuestra traducción)[7].

Ante todo esto, podemos evaluar lo difícil e insondable que es el ejercicio del poder por el pueblo, porque comprender y defender el interés público, de la mayoría, cuando no existe más un *sprit de corps,* es muy difícil. La masa es informada por los *media*, particularmente la TV, lo que resulta en una opinión *en el* pueblo y no *del* pueblo, según las consideraciones de Sartori.

El poder local en la actualidad es muy frágil, aunque haya todo un discurso y aun acciones que traten de demostrar lo contrario. Es necesario acordarnos también que este poder está basado 'y vive de' un territorio y en un tiempo determinado. En Brasil, en los municipios, hay que elegir alcaldes y ediles cada cuatro años, con derecho a una reelección consecutiva. En este período determinado, los gobernantes tienen que (co)responder a las demandas y presiones colectivas locales, sea de un grupo social o de muchos. No pasa lo mismo con los que tienen el poder financiero. Según ha destacado Harvey (2004, p. 32), ellos responden a grupos pero en espacio y tiempo continuos, lo que es muy distinto.

Entre las tentativas de garantizar un poco más la reproducción de la vida, de que la sociedad tenga continuidad en el espacio y en el tiempo, se da la posibilidad de ampliar la participación de la sociedad organizada en la gestión pública a través de consejos de ciudadanos. La idea no es nueva, como todos sabemos, lo que sí es nuevo es pensar en hacerlo en una sociedad de masas.

Éstas son algunas de las bases que debemos considerar para pensar la participación ciudadana, por lo menos en Brasil.

[7] Versión en portugués: a massa não reunida e não reunível na sociedade pós-moderna não possui mais, por essa razão, um sentimento de corpo e espaços próprios; ela não se vê mais confluir e agir, não sente mais sua natureza pulsante; não produz mais um grito conjunto. (...) A massa pós-moderna é massa sem potencial, uma soma de microanarquias e solidões que mal lembra o tempo em que –incitada e conscientizada pelos seus porta-vozes e secretários-gerais– deveria e queria fazer história como coletivo prenhe de expressão.

El instrumento de gestión

Veamos, en líneas generales, las condiciones y las bases formales de la construcción de la participación ciudadana como instrumento de gestión.

La participación de los ciudadanos en el poder local da por sentado compartir el poder. La participación implica compartir las informaciones, entre técnicos, políticos y ciudadanos que experimentan los problemas más directamente y/o se interesan por ellos. Eso altera sustancialmente el cuadro de variables consideradas en la formulación de políticas públicas, atribuyéndoles mayor grado de proximidad con los anhelos expresados por la sociedad local. Por otro lado, comienza a existir un acompañamiento más eficaz de las acciones realizadas por la administración pública; las soluciones encaminadas son controladas espontáneamente por el conjunto de ciudadanos que demandan los servicios. Eso ocurre cuando la solución propuesta por el consejo es acatada y ejecutada; cuando no, la explicación sobre el no cumplimiento del acuerdo debe estar muy bien fundamentada, de lo contrario, la administración pública será objeto de desconfianza y el instrumento de participación cae en descrédito y puede ser usado por los opositores políticos.

La continuidad de la participación ciudadana en el tiempo, a través de la educación política, propicia la continuidad de políticas públicas exitosas, con un mayor y mejor control de las acciones gubernamentales.

La participación ciudadana subentiende la participación de la sociedad como un todo en la elaboración de políticas públicas y no sólo la participación de determinados sectores de la sociedad. Aclarado esto, se considera la existencia de una diversidad de intereses, y también que la formulación de políticas públicas se refiere más bien a la constitución de una “mesa de negociación”, para que las soluciones a ser adoptadas contemplen las demandas oriundas de segmentos sociales que tienen objetivos muchas veces opuestos.

La participación ciudadana se realiza, generalmente, a través de consejos, compuestos por representantes elegidos (o indicados) por la sociedad civil y representantes del gobierno, consejos con los límites que señalamos en páginas anteriores, todos formalmente institucionalizados mediante el ordenamiento jurídico del Estado. La institucionalización es esencial para que este tipo de participación sea formalmente reconocida y los resultados

puedan ser sometidos a la cámara de los ediles (en el caso del municipio), elegida cada cuatro años por voto directo. No debemos olvidarnos que es la cámara la que aprueba la ley presupuestal anual, el plan plurianual y el presupuesto anual, y que no basta la decisión del ejecutivo local junto a los consejos. El reconocimiento debe ser no sólo político sino también legal.

Los consejos son de diferentes naturalezas, agrupando los más variados segmentos de la sociedad en torno de un tema común específico, de interés social y económico para la sociedad local y que necesite una instancia propia para su tratamiento: la salud, el medio ambiente, el presupuesto municipal, el niño y el adolescente, el desarrollo urbano, la seguridad, el anciano, la persona portadora de deficiencia, el transporte, la educación, etcétera.

En general, los consejos son provistos de normas de funcionamiento establecidas en un reglamento, elaborado y aprobado por los propios consejeros (de acuerdo con la legislación vigente).

Institucionalizados, los consejos se vuelven espacios calificados para el desarrollo de propuestas de políticas públicas sectoriales. Existen casos en los que también se ha organizado un Consejo de la Ciudad, al cual compete proponer y acompañar políticas públicas de cuño más amplio, sin dejar de apoyar aquellas elaboradas por los consejos específicos.

No cabe duda de que la existencia de consejos amplía considerablemente la participación ciudadana, aunque no todas las personas formen parte de ellos y se haga uso de la representación de segmentos de la población residente (por porciones de espacio y/o por temáticas).

Condiciones y resultados de la participación ciudadana

El primer requisito necesario para la implantación de Consejos Gestores es el de la “voluntad” (fueron puestas las comillas por falta de una expresión mejor). El primer mandatario del gobierno local (estatal o federal en el caso brasileño) debe considerar a la democracia participativa como perspectiva política, propuesta y programa de gobierno; debe estar convencido plenamente de que ése es el camino que permitirá gobernar, lo que significa tener en cuenta los intereses de la población (lo cual incluye las diferencias) y consultarla periódicamente. Se espera también que la utilización de los recursos humanos y financieros existentes posibilite la continuidad espacial y temporal de la sociedad local, su reproducción. Esa

"voluntad", en suma, debe transponer los límites del deseo y de la disposición de realizar un gobierno con la sociedad civil y la iniciativa privada. Debe traducirse en una práctica coherente con el discurso, lo que implica la transparencia total de las acciones, con la divulgación de la información existente; de lo contrario, se vuelve una farsa y no una posibilidad de desarrollo social.

El segundo requisito es disponer de técnicos que comprendan el significado político de un trabajo realizado con la participación de Consejos. Si ese recurso humano no existe es preciso prepararlo. Se trata de un cambio muy significativo en la conducción de las políticas públicas, merecedor de que el gobierno dedique algún tiempo a la selección y al perfeccionamiento del conjunto de sus funcionarios, una vez que son ellos quienes deben dialogar con la sociedad civil. Es preciso que tengan claro qué se está tratando de implantar. De lo contrario, la "voluntad" no logra salir del papel, volviéndose sólo una mentira tramposa. El personal técnico que vaya a ser preparado deberá ser de fundamental importancia para la multiplicación de las experiencias de participación ciudadana en el ámbito interno de la administración pública. A partir de la implantación de un consejo, hay que destacar que habrá un aprendizaje técnico y también político por parte de los integrantes de la administración y también de la sociedad civil.

El tercer requisito es el de la organización del trabajo, su divulgación y la formación del Consejo. La sociedad debe indicar (preferentemente a través de elección) sus representantes y la administración pública, los suyos. No hay necesidad de que haya paridad. El carácter democrático del consejo se tornará evidente conforme al modo de indicación de los miembros y a la representatividad de su composición.

Otros requisitos son necesarios desde el momento en que se pone en marcha un Consejo con su Reglamento. El primero es el de mantener a todos los miembros informados de lo que ocurre en el ámbito de la respectiva temática del consejo, las acciones y los resultados obtenidos. También es necesario mantener informada a la comunidad que eligió a los consejeros, como mínimo, pero será tanto mejor cuando más amplia sea la divulgación de las acciones resultantes de la actuación de los consejos. Los canales son muchos y diferenciados, y la(s) forma(s) de divulgación utilizada(s) depende(n) mucho de cada caso, o sea de las variables de cada territorio. La información debe permitir que el consejero pueda disponer y evaluar

las alternativas para encaminar soluciones, así como acompañar las acciones emprendidas por la administración.

A su vez, el consejero debe procurar informaciones sobre el asunto en cuestión. No es recomendable recibirlas sólo de la administración pública, sino también buscarlas en otras fuentes.

Desde el momento en que se decide una acción determinada, es preciso que la administración ejecute esa acción o tenga una explicación muy fundamentada del motivo por el cual no se hizo como se había previsto. En caso de que eso no ocurra, hay una ruptura de los lazos de confianza entre los consejeros y la administración pública, ocasionando un debilitamiento del consejo, inclusive su desaparición, particularmente en el caso de sociedades en que la cultura de participación no se constituye en parte integrante de la vida social.

La valorización de la participación ciudadana se va dando poco a poco, con el paulatino aumento de la confianza por parte de los consejeros (tanto de la administración como de la sociedad civil). El indicador de eso es el aumento de la participación, el deseo de integrar un consejo, la frecuencia de las reuniones. Es fruto de la credibilidad que la administración y el consejo se van ganando, lo que lleva mucho tiempo y exige intensos cuidados para que no se desvanezca, inclusive porque, en los días que corren, con la corrupción permeando toda la sociedad, existe poca credibilidad en relación con los espacios políticos. Un ejemplo de esto está en las sociedades en que el voto no es obligatorio, donde se ha registrado una gran abstención de los ciudadanos en el momento de las elecciones.

En Brasil, la participación ciudadana que abarca la elaboración de políticas públicas y la toma de decisiones, emerge en la década de 1980, vinculada, principalmente, con movimientos populares, sindicatos y comunidades eclesiásticas de base, lo que sobreentendía que sus integrantes eran personas oriundas de sectores populares de la sociedad (Gohn, 2003). En la década de 1990, con los cambios políticos que llevaron a una democratización del país, la participación ciudadana recibe impulso, se expande, y la sociedad civil comienza a organizarse como un todo, lo que permite la ocurrencia de una reorganización general de las prácticas, hasta entonces llevadas a cabo por los movimientos populares, junto a las administraciones locales. Es preciso destacar que ese cambio, de inicio, ocurrió fundamentalmente en lugares donde el Partido de los Trabajadores apoyaba a la administración local (Gohn, 2003). En Brasil, existen innumerables y di-

versificados ejemplos de administración llevados con la participación ciudadana a través de consejos. La diversidad entre los ejemplos se constata en la medida en que cada lugar tiene una génesis específica, singular, aunque puedan presentar semejanzas entre sí.

En relación con los resultados de la actuación de los consejos, se presentan, entre otros:

1. El mayor y mejor control de las acciones públicas.
2. La mayor eficacia en el destino de los recursos, sean humanos o financieros.
3. Más equidad en la distribución de los recursos públicos.
4. La educación política.
5. Planos de gobierno sostenibles.

Destacamos que los recursos destinados a infraestructura urbana son sensiblemente alterados cuando hay participación de la población en las decisiones. Este hecho es muy significativo en el caso del Consejo del Presupuesto Participativo. Los consejeros toman conciencia de la ciudad como un todo, de sus porciones diferenciadas y situaciones críticas y pueden optar por una distribución desigual de recursos, en el sentido de que quien tiene mejor infraestructura renuncia a su parte para favorecer la mejora de la situación en otra porción de la ciudad. Frecuentemente se registra un fortalecimiento de los lazos sociales.

A manera de conclusión

En Brasil, la Gestión Democrática de la Ciudad se regula en el capítulo IV de la Ley Federal 10.257, del 10 de julio de 2001, más conocida como Estatuto de la Ciudad. Entre otros instrumentos de gestión figuran los órganos colegiados de política urbana (artículo 43); en cuanto a la gestión presupuestal participativa, es condición obligatoria en el ámbito municipal, antes de la aprobación del presupuesto por la Cámara Municipal, incluyendo la "realización de debates, audiencias y consultas públicas sobre las propuestas del plano plurianual, de la ley de directrices presupuestales y del presupuesto anual" (artículo 44).

Esa institucionalización es fruto de la propia participación popular en gobiernos locales, con objetivos emancipadores, y desde el momento en que se aprobó la referida Ley Federal, la participación ciudadana a través de consejos, a ejemplo del consejo del presupuesto participativo, está presente en gran número de administraciones públicas municipales, aunque, en algunas, sólo como "puesta en escena". Llega a existir una especie de competencia para ver quién entiende más del asunto, quién tiene el gobierno "más democrático". No faltan folletos, videos, CDs de divulgación de las administraciones locales, ni colecciones de relatos de experiencias de éxito. Mucho menos faltan reuniones, congresos y debates. Los errores aparecen poco, además, porque la historia nunca es contada a través de los errores. Pero lo que se quiere destacar es el hecho de que se detecta cierta espectacularización de ese instrumento, lo que se constituye en un dato importante de la problemática social que tiene como resultado la degradación de la sociedad en general y de cada ser humano en particular, porque lo que parece ser no es.

Debord escribió:

> La sociedad establecida sobre la industria moderna no es fortuitamente o superficialmente espectacular, sino que es fundamentalmente *espectaculista*. En el espectáculo, imagen de la economía reinante, el objetivo no es nada, el desarrollo es todo. El espectáculo no desea volverse otra cosa que sí mismo (Debord, 1992, p. 21, traducción nuestra)[8].

Hoy todo se espectaculariza. Con esa perspectiva analítica, Debord nos inspira y estimula a reflexionar sobre los instrumentos de gestión que hoy están disponibles para la sociedad y que son acogidos por ella como emancipadores, como es el caso de los consejos con participación ciudadana. Los estudios sobre los consejos que cuentan con la participación ciudadana son innumerables, de diversas naturalezas, con énfasis diferentes, dependiendo de la perspectiva analítica del autor. Son necesarios estudios para comprender el proceso en curso y la forma como se usa ese instrumento de gestión. Sin embargo, es pertinente enfatizar que las condiciones encontradas en un momento dado y en un lugar dado no son iguales a las encontradas en otros lugares y la repetición de la experiencia vivida en otro lugar, en el pasado, no es garantía de buenos resultados. El instrumento debe merecer una lectura crítica antes, durante y, cuando no hay continuidad, después de su aplicación.

[8] Versión original: La société qui repose sur l'industrie moderne n' est pas fortuitement ou superficiellement spectaculaire, elle est fondamentalement *spectacliste*. Dans l'espectacle, image de l'écomomie régnante, le but n'est rien, le développement est tout. Le spectacle ne veut en venir à rien d'autre qu'à lui-même.

Estamos convencidos de que la participación ciudadana constituye un poderoso instrumento de gestión, con gran potencial de transformación del espacio político, creando las bases para el desarrollo social, otorgando más equidad al tratamiento de los problemas. Pero como instrumento que es, no puede respondernos si es eficaz o no *per se*, si es válido o no. Necesitamos comprender el uso de este instrumento en un contexto más amplio, que nos permita explicitar su sentido, particularmente en el período que vivimos en que la industria cultural y el Estado son "los grandes constructores de las formas de pensamiento y sensibilidad populares" (Canclini, 2001, p. 249) como indicamos inicialmente. De este modo, no basta escuchar a los ciudadanos. Es preciso conocer mínimamente el grado de subordinación de los ciudadanos al Estado y a la industria cultural. La acción gubernamental y sus resultados deben ser analizados cuidadosamente, antes de ser calificados como de naturaleza emancipadora. Lo que hemos encontrado en la participación ciudadana tiene, más bien, naturaleza reivindicativa, aunque éste sea un camino que posibilite la concretización de una cultura de liberación.

A medida que la participación se coloca manifiestamente como un instrumento de efectiva emancipación de sectores de la sociedad, esa participación puede dejar de ser funcional para el Estado (comprendidos todos sus niveles de gobierno). En otras palabras: no sirve a las expectativas del programa político vencedor de las elecciones. Es por eso que, como instrumento, depende de la perspectiva política de quien hace uso de él, siendo que puede permanecer como espectáculo, una representación o hasta desencadenar un proceso que subvierta el orden económico establecido que, actualmente, es quien dice la última palabra.

Las reuniones de un consejo son momentos de encuentro para la organización de la vida colectiva, pero no significan necesariamente que el pueblo haya ejercido el poder. Arendt (2002, p. 246) escribió:

> En el momento en que orientamos nuestro espíritu hacia el futuro, ya no nos conciernen los "objetos", sino los *proyectos*; y entonces ya no es importante que éstos se hayan formado de modo espontáneo o como reacciones anticipadas a circunstancias futuras. Y así como el pasado se presenta siempre ante el espíritu con los rasgos de la certeza, lo propio del futuro es su incertidumbre primordial, con independencia del grado de probabilidad que la predicción pueda alcanzar.

Por otra parte, hemos constatado que los "proyectos" elaborados en los consejos están siempre muy cerca de la vida cotidiana y de la satisfacción

de necesidades; en los consejos de presupuesto participativo encontramos solicitudes de alcantarillado, trabajo, salud, educación. Además, considerando una ciudadanía que todavía espera *favores* del poder, es difícil establecer un diálogo coherente, que vaya en el sentido de la emancipación social. Aunque la participación ciudadana sea un eficiente instrumento de gestión, es necesario que tenga una trascendencia mayor que las simples demandas de reproducción inmediata de la vida. Hay que proponerse a un tiempo más largo, a ser efectivamente el momento de concepción de un proyecto de futuro para que tenga efectividad como instrumento de gestión. Lo que está al nivel de la simple reproducción de la vida, se encuentra en un plan demasiado banal, que es visto mucho más desde el punto de vista individual que colectivo.

Tratamos en estas líneas de pensar sobre este instrumento de políticas públicas. Aunque consideremos que los juicios aquí vertidos todavía no están suficientemente articulados y el análisis carezca de más elementos explicativos, juzgamos necesaria su exposición, teniendo en cuenta que la participación ciudadana constituye un instrumento de transformación, de lo que ya ha dado muestras, y cuyos límites y capacidades necesitamos comprender mejor para no correr el riesgo de perder una posibilidad de desarrollo de la sociedad con tanto potencial.

Bibliografía

Arendt, H. *La vida del espíritu*. Barcelona: Paidós, 2002.
Baudrillard, J. *À sombra das maiorias silenciosas – o fim do social e o surgimento das massas*. São Paulo: Brasiliense, 1993, 3ª ed.
Brasil. Estatuto da cidade. Lei federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2001.
Brasil. Forum Nacional de Reforma Urbana. *Instrumentos de democratização e gestão urbana*. Quito: Programa de Gestão Urbana para América Latina y el Caribe (ONU – UN Habitat), 2ª edição, Rio do Janeiro de 2002, Caderno de Trabalho 93.
Bobbio, N. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000, 9ª ed.
Calderón, A. *Democracia local e participação popular - a lei orgânica paulistana e os novos mecanismos de participação popular.* São Paulo: Cortez Editora, 2000.
Canclini, N. G. *Culturas híbridas - estratégias para entrar y salir de la modernidad*. Buenos Aires: Paidós, 2001.
Canetti, E. *Massa e Poder.* São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
Carvalho, M.; Felgueiras, D. *Orçamento participativo no ABC - Mauá, Ribeirão Pires e Santo André.* São Paulo: Polis, 2000.
Carvalho, M.. e Teixeira, A. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas.* São Paulo: Polis, 2000.
Cassen, B. *Democracia Participativa em Porto Alegre*. In: Cadernos Le Monde Diplomatique, Nº 2, 2001, 22 e 23 p.
Debord, G. *La société du spectacle*. Paris: Gallimard, 1992.
Dias, R. *Construindo a democracia na cidade - a experiência de Rio Claro (SP).* Quito: Programa de Gestão Urbana para América Latina y el Caribe (ONU - UN Habitat), 2003.
Fedozzi, L. *Orçamento participativo - reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: Tomo Editorial, 2ª edição, 1999.
Genro, T.; Souza, U. *Orçamento Participativo - a experiência de porto Alegre.* São Paulo: Perseu Abramo, 3ª edição, 1997.
Gohn, M. G. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2003, 2ª ed.
Governo do Estado De São Paulo. *Orçamento participativo: por uma gestão democrática.* São Paulo: CEPAM, 1998.
Harvey,D. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2004.
Pozzobon, R. *Os desafios da gestão municipal democrática - Porto Alegre*. São Paulo: Polis, 1998.
Sartori, G. *Homo Videns, televisão e pós-pensamento.*Bauru, SP: EDUSC, 2001.
Sloterdijk, P. *O desprezo das massas - ensaio sobre lutas culturais na sociedade moderna.* São Paulo: Estação Liberdade, 2002.
Villas-BOAS, R. *Balanço das experiências de orçamento participativo nos governos locais.* São Paulo: Polis, 1999.

Democracia participativa en Bolivia: representación, legitimidad y proceso político decisional

Fernando Mayorga

Introducción

La adopción de instituciones de democracia participativa, como el referéndum o la consulta popular, responde a demandas de ampliación de la democracia representativa mediante la adopción de normas que, al promover mayor participación ciudadana mediante el voto universal y directo para definir asuntos públicos, modifican el proceso decisional político con la intención de mejorar la calidad representativa y la legitimidad de las instituciones democráticas. Aparte de esta pretensión normativa, su inclusión también responde a estrategias de los actores políticos para prevenir o resolver situaciones de conflicto. Estas dos facetas –sustantiva e instrumental– aparecen de manera evidente en el caso boliviano con la realización de dos consultas ciudadanas –sobre hidrocarburos, en 2004 y sobre autonomías departamentales, en 2006–; y el cumplimiento de un referéndum en el primer semestre de 2008 para aprobar o rechazar la nueva Constitución política del Estado, una vez que concluya su labor la Asamblea Constituyente. Asimismo, a principios de 2007, se planteó la posibilidad –luego desechada– de convocar a consulta popular para resolver problemas referidos a la titularidad del poder político mediante la revocatoria de mandato, con la intención de dirimir conflictos en el nivel subnacional (departamental) donde existe una mayoría de autoridades (prefectos) contrarias al partido de gobierno. De esta manera, aparte de la eficacia en el proceso político decisional entran en debate

aspectos vinculados con la legitimidad y representatividad de las autoridades políticas.

En este trabajo analizamos las experiencias mencionadas y la propuesta de revocatoria de mandato resaltando la tensión entre previsiones normativas y respuestas fácticas, esto es, entre acuerdos sustantivos y pactos instrumentales. Previamente efectuamos una valoración del proceso político para enmarcar nuestro análisis sobre las causas y los efectos políticos de la combinación de instituciones de democracia representativa y democracia directa.

1. La democracia participativa en escena

A partir de una reforma parcial en la Constitución política del Estado, aprobada por el Parlamento en febrero de 2004, en Bolivia se "adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa" y se establece que "el pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la Iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum" (arts. 1 y 4). Se trata de la segunda reforma constitucional aprobada desde la transición democrática y, a diferencia de la primera reforma que se realizó en 1994 en un ambiente de estabilidad y concertación partidista, esta reforma constitucional estuvo precedida de una grave crisis política y, en cierta medida, la inclusión de instituciones de democracia participativa fue en respuesta a problemas de representación y al agotamiento de una modalidad del proceso político decisional centrado en el sistema de partidos y en coaliciones parlamentarias y de gobierno. La participación ciudadana mediante el voto en asuntos anteriormente circunscritos a la dinámica parlamentaria o a la interacción entre los poderes Ejecutivo y Legislativo remplazó, relativamente, a la acción directa desplegada por organizaciones sociales de diverso cuño que, desde principios de esta década, irrumpieron en el escenario político desplazando a los partidos políticos y cuestionando la eficacia de las mediaciones institucionales.

La primera experiencia de referéndum se realizó en julio de 2004 para definir la política hidrocarburífera y estuvo precedida por una grave crisis política y una aguda conflictividad social que exigieron una serie de acuerdos entre actores políticos y sociales. El 2 de julio de 2006 se realizó un referéndum nacional sobre autonomías departamentales para definir las características de la descentralización política del

Estado[1], como parte de un amplio pacto político que incluyó la convocatoria a una asamblea constituyente, el adelantamiento de elecciones generales y la elección directa de autoridades departamentales. Una diferencia sustantiva entre ambas experiencias radica en los alcances de su carácter vinculante puesto que el referéndum sobre los hidrocarburos es un mandato para los poderes del Estado; en cambio, la consulta popular sobre las autonomías departamentales tiene un destinatario específico: la Asamblea Constituyente, conformada mediante elecciones realizadas de manera simultánea con ese referéndum.

Adicionalmente, la Asamblea Constituyente debe elaborar y aprobar un nuevo texto constitucional que, a la conclusión de sus labores en el segundo semestre de 2007, será sometido a un referéndum para su aceptación o rechazo por parte de la ciudadanía. Este referéndum "de salida" puede tornarse muy complejo puesto que, según lo establecido en su Reglamento de Debates, es probable que algunos artículos –aquellos que no sean aprobados por dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Constituyente– sean sometidos a consulta popular, y al no existir restricción respecto de la cantidad de temas susceptibles de ser resueltos por esta vía se avizora un escenario muy complejo si las fuerzas políticas no llegan a concertar en la Asamblea Constituyente. Para completar este panorama de recurrencia a la consulta ciudadana, el presidente Evo Morales –en enero de 2007– sugirió la incorporación de revocatoria de mandato mediante referéndum para resolver un grave conflicto desatado por las pugnas entre el gobierno central y un prefecto opositor que provocaron cruentos enfrentamientos entre civiles en la ciudad de Cochabamba. Esta iniciativa fue archivada pero puso en evidencia la tendencia a plantear este recurso para resolver situaciones de crisis.

[1] La división político-administrativa del país establece la existencia de departamentos, provincias, municipios y cantones. En la actualidad, y desde 1987, está vigente la autonomía municipal que fue fortalecida en 1995 mediante la Ley de Participación Popular. Los Departamentos, en total nueve, cuentan con una autoridad política –prefecto– que representa al Poder Ejecutivo y es designada por el presidente de la república. Sin embargo, en diciembre de 2005 se definió, de manera inédita y provisional –porque la actual norma constitucional no lo establece– su elección directa mediante voto ciudadano, y el presidente Evo Morales procedió a las designaciones respectivas respetando los resultados de los comicios. Este nivel subnacional está sometido a debate en la Asamblea Constituyente respecto de la transferencia de competencias del gobierno central y a la asignación de nuevas atribuciones que le otorguen capacidad para conformar gobiernos departamentales mediante voto ciudadano y realizar una gestión pública descentralizada.

¿Qué cuestiones plantea esta situación de reiterada invocación y uso de instituciones de democracia participativa? Partiendo de la aseveración de que las instituciones de democracia semidirecta se refieren a "las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal" con el objetivo de "involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas)…" (Zovatto, 2004:12) y que su utilización es una respuesta a problemas de representación y estabilidad política, en este trabajo indagamos acerca de sus intenciones normativas y sus efectos fácticos en el caso boliviano.

El referéndum es uno de los dispositivos de democracia participativa que fue incorporado en la Constitución política del Estado como parte de las reformas institucionales dirigidas a resolver situaciones de crisis política que, en los últimos años, provocaron la renuncia de dos presidentes de la república y el adelantamiento de elecciones generales[2]. Es decir, no solamente expresa un afán de "consolidación" (PNUD, 2004) o "ampliación" de la democracia representativa (de Souza, 2004) sino, también, es un síntoma del funcionamiento deficitario de las instituciones políticas que pone en evidencia problemas de participación y representación. A partir de complejizar el proceso político decisional y dotarlo de mayor legitimidad mediante la consulta popular, la combinación entre democracia participativa y democracia representativa es un intento por resolver demandas de funcionamiento estable del sistema político. Precisamente, para comprender a cabalidad este intento efectuamos un balance de los cambios políticos acontecidos en los últimos años.

2. Cambios en la política

A partir de 2000, la política institucional, cuando no fue desplazada, convivió con la "política en las calles" (Calderón y Szmukler, 2000), esto es, la acción directa desplegada por movimientos sociales, sindicatos, gremios empresariales y entidades cívico-regionales mediante bloqueos de ca-

[2] Gonzalo Sánchez de Lozada del MNR asumió la presidencia el 6 de agosto de 2002 con apoyo del MIR y partidos menores. Una protesta popular provocó su renuncia y huida el país en octubre de 2003. Por sucesión constitucional asumió la presidencia su acompañante de fórmula, Carlos Mesa, que gobernó sin apoyo parlamentario y debido a un clima de conflictividad generalizado renunció en junio de 2005 como parte de un acuerdo político-partidista que incluyó el adelantamiento de elecciones generales para diciembre de 2005 y el nombramiento de Eduardo Rodríguez, cabeza de la Corte Suprema de Justicia, como presidente de la república.

rreteras, marchas, huelgas, cabildos y paros cívicos. Después de una revuelta popular en octubre de 2003, que provocó la renuncia de Sánchez de Lozada y la sucesión presidencial en manos de Carlos Mesa, las demandas de los movimientos sociales y los partidos de oposición –particularmente del Movimiento Al Socialismo (MAS), convertido en la segunda fuerza política del país desde los comicios generales de 2002– se tradujeron en la incorporación en el texto constitucional de instituciones de democracia participativa, como el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana y la asamblea constituyente. Este cambio estuvo acompañado por el reconocimiento de nuevas modalidades organizativas –agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas– en la competencia electoral, eliminando la exclusividad partidista en la representación política.

Estas transformaciones denotaron el agotamiento de la "democracia pactada", un modelo de gobernabilidad afincado en la centralidad del sistema de partidos y sustentado en coaliciones parlamentarias y de gobierno como rasgos centrales del funcionamiento del sistema político durante casi dos décadas (1985-2003). Una de las consecuencias evidentes del cambio político fue la virtual desaparición de los partidos tradicionales (Acción Democrática Nacionalista, ADN; Movimiento de Izquierda Revolucionaria, MIR, y en menor grado, Movimiento Nacionalista Revolucionario, MNR) que habían gobernado, de manera alternada, durante dieciocho años y cuya debacle se inició en octubre de 2003, dando origen a una coyuntura de innegable influencia del MAS y de algunos movimientos sociales que exigían la realización de un referéndum para definir la nacionalización de los hidrocarburos y la convocatoria a una asamblea constituyente para "refundar" el país.

Como reacción al predominio de fuerzas políticas de izquierda y organizaciones sociales que impulsaron la realización, en julio de 2004, de un referéndum sobre la política hidrocarburífera surgió una demanda por autonomías departamentales promovida por el movimiento cívico-regional y los gremios empresariales del departamento de Santa Cruz que, en enero de 2005, congregaron a una multitud en un cabildo que dio inicio a una campaña de recolección de firmas para solicitar –mediante iniciativa legislativa ciudadana– la convocatoria a un referéndum sobre este tema.

Otra protesta social, en junio de 2005, derivó en la renuncia de Carlos Mesa y en un contexto de polarización política, protestas sociales y enfrentamientos regionales se suscribió un acuerdo congresal que definió el acor-

tamiento del mandato presidencial y el adelantamiento de las elecciones generales. También se estableció que, simultáneamente y por primera vez en la historia, se elija mediante voto ciudadano a las autoridades políticas de las regiones –los prefectos de los departamentos– pese a que la norma constitucional establece que su designación es una prerrogativa presidencial. Esta fría crónica de hechos que concluyen con la preservación y profundización de la democracia no desdeña la gravedad de los acontecimientos vividos en el transcurso de un conflicto que sacudió al país durante varias semanas con cercos campesinos, manifestaciones multitudinarias, bloqueos en las principales carreteras, paros cívicos y huelgas de hambre en un espacio de discursividad política polarizado con consignas de nacionalización, autonomías departamentales, asamblea constituyente, golpe de Estado, insurrección, gobierno civil-militar, clausura del Parlamento, renuncia presidencial e, inclusive, voces agoreras que alertaban sobre el riesgo de una guerra civil.

El desenlace de estos avatares fue encauzado hacia la disputa electoral y los comicios generales de diciembre de 2005 tuvieron un resultado inédito con la victoria de Evo Morales, candidato presidencial del MAS, por mayoría absoluta siendo la primera vez –desde la transición a la democracia– que un candidato accede directamente a la presidencia de la república sin necesidad de establecer pactos partidistas (véase cuadro 1).

Sin embargo, en contraste con esta supremacía en los comicios generales, en las elecciones de prefectos, el MAS venció solamente en tres de los nueve departamentos denotando la existencia de un voto cruzado en las preferencias políticas nacionales y regionales. Este escenario postelectoral se tradujo en un complejo cuadro de relaciones entre oficialismo y oposición que se manifestó, en el clivaje regional, en una creciente tensión entre el gobierno central y los prefectos no afines al oficialismo; tensión caracterizada por intentos de coordinación en aspectos relativos a la gestión pública y desencuentros respecto del debate en torno de las autonomías departamentales, agravados por la inexistencia de un marco normativo respecto de las nuevas relaciones entre el gobierno central y los prefectos. Por ello, pese a su nítida victoria en el nivel nacional y a disponer de mayoría parlamentaria, el MAS concertó con la oposición congresal y con las entidades cívicas de las regiones adversas al gobierno una convocatoria simultánea a un referéndum sobre autonomías departamentales y a la elección de constituyentes para dar cumplimiento a los acuerdos políticos de junio de 2006 y definir el curso de la reforma estatal en el marco de una asamblea constituyente.

Es decir, la democracia representativa se combinó con la democracia participativa, los partidos dejaron de detentar el monopolio de la representación política y el presidente de la república transfirió al voto ciudadano su prerrogativa de designar autoridades políticas en los departamentos. La "letra" constitucional se adecuó al "espíritu" de la democracia realmente existente –en la que conviven la política institucional y la "política en las calles"– y uno de sus efectos formales fue la realización de dos consultas populares en el lapso de veinticuatro meses para intentar definir asuntos cruciales de la transición estatal.

El sistema político ha soportado cambios en la trama de actores, en el alcance de las reglas y en las características del proceso decisional. Este esquema institucional con nuevas pautas en el proceso político decisional ya no se circunscribe a las negociaciones en el sistema de partidos ni a las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo porque se ha incorporado la figura del referéndum para encauzar las demandas sociales antes planteadas a través de la protesta callejera y la acción extraparlamentaria. Con todo, "no debe confundirse la eficacia, social y política, de las decisiones adoptadas con la eficacia decisional, relacionada con la mayor o menor velocidad en la toma de decisiones" (Borth 2004:180 nota 116), puesto que si bien la adopción e implementación de la consulta popular permitió resolver situaciones de crisis política no fue suficiente para tomar decisiones bajo pautas certeras. En ambos casos, las preguntas de la consulta fueron sujetas a diversas interpretaciones en el momento de su tratamiento como ley –en el caso de los hidrocarburos– o como régimen constitucional, en el caso de las autonomías departamentales.

3. Referéndum y proceso político decisional

Referéndum sobre hidrocarburos

El referéndum sobre hidrocarburos fue convocado por el presidente Mesa y se realizó en julio de 2004 para responder a las demandas de nacionalización esgrimidas por partidos de izquierda y organizaciones sindicales y vecinales. La mayoría de los partidos adoptaron una actitud pasiva, excepto el MAS que –sin formar parte del gobierno– asumió un protagonismo directo en la elaboración de las cinco preguntas de esa consulta y en la movilización sindical para promover el voto por el "Sí" en tres preguntas y por el "No" en las dos restantes. Además, su decisión fue determinante

para anular un boicot promovido por sectores radicales de izquierda que criticaban las preguntas del referéndum porque no expresaban el pedido de nacionalización con expropiación de las inversiones extranjeras, y para debilitar el tibio rechazo de sectores empresariales que consideraban que, más bien, estaban orientadas a ahuyentar la inversión extranjera.

Los resultados fueron un triunfo para el presidente Mesa y para el MAS. El "Sí" venció en las tres primeras preguntas con porcentajes de 86%, 92% y 87% y en las dos restantes con 55% y 62%, considerando los votos válidos. Esta diferencia en las preguntas 4 y 5 se explica por qué el MAS desplegó una campaña por el "No" en ambos casos y la distribución del voto muestra la eficacia de esa interpelación puesto que su consigna venció en las regiones donde había obtenido el primer lugar en los comicios presidenciales de 2002, demostrando su amplia base territorial y la consistencia de las redes sindicales y políticas articuladas en torno de la figura de Evo Morales (Romero 2004).

La primera pregunta se refería a la abrogación de la Ley de Hidrocarburos vigente desde 1996 y que concedía prerrogativas a la inversión extranjera. La segunda inquiría sobre la recuperación de la propiedad estatal de los hidrocarburos en boca de pozo. La tercera pregunta indagaba sobre el acuerdo o desacuerdo con la refundación de la empresa estatal petrolera y su participación en la cadena productiva. La cuarta se refería a la política internacional del presidente Mesa, que planteaba utilizar el gas como recurso estratégico para solucionar el enclaustramiento marítimo del país. Finalmente, la quinta pregunta estaba dirigida a indagar acerca de la exportación del gas sobre la base de una política nacional que asegurara el consumo interno y fomentara su industrialización, estableciera impuestos y/o regalías a las empresas en un cincuenta por ciento del valor de la producción de petróleo y gas y destinara esos recursos a salud, educación, caminos y empleos. Obviamente, la existencia de varias preguntas-temas y la ausencia de convención sobre el uso de algunos términos "técnicos" provocaron la indefinición de la política hidrocarburífera durante varios meses[3].

[3] Como señala Bovero: "Una institución de democracia directa como el referéndum puede ser ciertamente invocada como un correctivo democrático frente a eventuales distorsiones de la democracia representativa, pero solamente cuando se aplique a un problema de decisión que por su naturaleza sea reducible a una pregunta específica y circunscrita, además de sensata, que pueda formularse en los términos de una alternativa neta entre un sí y un no, y solamente después de un debate público suficientemente amplio que permita a los ciudadanos la posibilidad de formarse una opinión ponderada" (2002:43). Condiciones ideales que el propio autor pone en cuestión, puesto que "el verdadero poder no es el del 'pueblo' que escoge sino el de quien plantea la alternativa entre la cual se escoge" (:43).

Así, a pesar de la contundencia de los resultados del referéndum, el debate congresal para redactar la nueva ley de hidrocarburos estuvo matizado por la existencia de interpretaciones divergentes sobre la noción de "recuperación" de la propiedad estatal de los hidrocarburos y la reorganización de la empresa pública. Con todo, esta norma legal expresó la resolución del clivaje Estado/mercado porque anuló la antigua ley favorable a los inversores y restituyó el protagonismo de la empresa pública en el rubro estableciendo, además, un incremento en los impuestos a las empresas extranjeras[4]. La promulgación de esa ley no contentó a nadie –ni al Poder Ejecutivo, ni al MAS, ni a los empresarios– y provocó una segunda ola de protestas sindicales con la consigna de nacionalización de los hidrocarburos que derivó en otra crisis política que provocó la renuncia del presidente Mesa y el adelantamiento de elecciones generales, así como un pacto para la convocatoria simultánea a una asamblea constituyente y un referéndum sobre autonomías departamentales, cuyas características analizamos a continuación.

Referéndum sobre autonomías departamentales

El referéndum sobre autonomías departamentales se realizó en julio de 2006 y, como señalamos, fue resultado de una demanda promovida por el movimiento cívico-regional de Santa Cruz con apoyo de sectores empresariales y como respuesta al predominio del movimiento campesino e indígena representado por el MAS. Si el referéndum sobre hidrocarburos tuvo como antecedente una revuelta popular conducida por fuerzas de la izquierda partidista y sindical, la consulta popular sobre autonomías estuvo precedida de cabildos y paros cívicos. Además, este tema fue motivo de polémicas y enfrentamientos regionales puesto que en algunos departamentos como La Paz, Oruro y Potosí, que tienen una mayoritaria población campesina e indígena que respalda al MAS, la propuesta de autonomías departamentales es percibida como una amenaza de "separatismo" propiciado por la elite regional de Santa Cruz.

Estas diferencias políticas se pusieron de manifiesto en las elecciones generales de 2005 cuando el MAS obtuvo la victoria en los departamentos de la zona altiplánica y de los valles centrales (La Paz, Oruro, Potosí, Co-

[4] Esta ley fue el marco normativo para la emisión del decreto de "nacionalización" de los hidrocarburos que promulgó el presidente Evo Morales el 1 de mayo de 2006.

chabamba y Chuquisaca) y, en cambio, en los departamentos de tierras bajas y en los valles del sur (Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija) venció una agrupación opositora (PODEMOS[5]), con apoyo de organizaciones cívicas y sectores empresariales. En cierta medida, este mapa de preferencias políticas que mostraba una geografía electoral que dividía al país en dos macroregiones (occidente y oriente) se reprodujo en la votación del referéndum y en la elección de representantes a la Asamblea Constituyente, porque la victoria nacional –en ambos eventos– correspondió al MAS y el voto por la pregunta del referéndum se dividió entre los departamentos de manera análoga a lo acontecido en diciembre de 2005.

El "No" obtuvo más de la mitad de los votos válidos del cómputo nacional alcanzando el 57,5% (véase cuadro 2) y venció en cinco departamentos (La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí y Chuquisaca), mientras que el "Sí" obtuvo la victoria en los restantes cuatro (Tarija, Pando, Beni y Santa Cruz) definiendo un escenario complejo para el tratamiento del tema en la Asamblea Constituyente (véase cuadro 3). El voto por el "No" fue promovido por el partido de gobierno –el MAS– que, además, obtuvo la mayor cantidad de representantes a la Asamblea Constituyente con victorias en siete departamentos, inclusive en Santa Cruz y Tarija, regiones donde el voto a favor de las autonomías fue mayor al 70% y 60%, respectivamente. En cambio, el "Sí" fue apoyado por la oposición parlamentaria encabezada por la agrupación ciudadana PODEMOS, segunda fuerza electoral con una notoria distancia respecto del MAS, aunque sus principales promotores fueron organizaciones cívico-regionales y empresariales. A diferencia de la actual composición del Poder Legislativo que se concentra en cuatro fuerzas políticas, la representación en la Asamblea Constituyente se amplió a quince agrupaciones políticas y ciudadanas (véase cuadro 4) con una relevante presencia de dirigentes de sindicatos y organizaciones campesinas e indígenas, base social de apoyo al MAS.

[5] La agrupación ciudadana PODEMOS es la segunda fuerza parlamentaria y postuló como candidato presidencial a Jorge Quiroga, quien fue subjefe de ADN y acompañante de fórmula de Hugo Banzer en 1997. Debido al fallecimiento de Banzer en 2001, asumió la presidencia de la república por sucesión constitucional. El tercer lugar en los cómputos generales fue ocupado por Unidad Nacional (UN), partido fundado hace un par de años, que postuló al empresario Samuel Doria Medina, ex subjefe nacional del MIR y ministro de Estado en los años noventa. En ambos casos, se trata de la debacle de dos organizaciones políticas tradicionales, cuyos dirigentes optaron por la creación de nuevas fuerzas político-electorales, que también tienen presencia en la Asamblea Constituyente.

Otro aspecto relevante de los eventos electorales realizados el 2 de julio de 2006 está referido a la participación ciudadana que sobrepasó, en ambos casos, el 80% de asistencia a las urnas. Considerando que el proceso electoral no tenía los incentivos convencionales de una disputa por el poder político, que se habían efectuado elecciones generales apenas seis meses antes y que la pregunta del referéndum era compleja, así como era una incógnita el interés generalizado por la Asamblea Constituyente, este grado de concurrencia a un doble acto electoral puso en evidencia una importante asimilación ciudadana de las nuevas pautas de participación. Finalmente, en la medida que el gobierno del MAS había iniciado su gestión seis meses antes, también estaba en juego la consistencia del mayoritario apoyo electoral obtenido por este partido en los anteriores comicios y, aunque el referéndum y las elecciones para la Asamblea Constituyente no tuvieron un carácter plebiscitario para el presidente Evo Morales, los resultados confirmaron su conversión en la principal fuerza política del país y en el único partido con presencia nacional. Con el 50,7% de los votos, el MAS alcanzó el primer lugar en las elecciones para constituyentes, un poco menos que la cifra obtenida en las elecciones generales de diciembre de 2005, y con el 57,6% de los votos por su consigna –"No"– en el referéndum demostró su capacidad de convocatoria.

Los resultados de este referéndum provocaron un intenso debate respecto del alcance de su carácter vinculante, asunto que, finalmente, se resolverá en el contenido de la nueva Constitución. La lectura que realizaron las distintas fuerzas políticas acerca de los resultados puso en evidencia la existencia de diversas estrategias en la Asamblea Constituyente. Por una parte, el partido de gobierno considera que la victoria del "No" en el cómputo nacional relativiza la obligatoriedad del tratamiento de las autonomías en los términos del texto de la pregunta y, por lo tanto, permite que en el debate constituyente se propongan otras modalidades de autonomía, como la autonomía indígena. Por otra parte, los actores políticos y sociales regionales que apostaron al "Sí" y obtuvieron mayoría de votos en sus departamentos consideran que la Asamblea Constituyente está impelida a incorporar un régimen autonómico de carácter departamental en el nuevo texto constitucional, acorde con los términos de la pregunta del referéndum.

Si bien el título de la norma –Ley de Convocatoria al Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales– explicita su carácter nacional y, por ende, la valoración de sus

resultados debe efectuarse a partir de ese rasgo, la pregunta contenida en el art. 4 –cuya extensión y complejidad denota las concesiones inevitables a una concertación de intereses contrapuestos– introduce otros ingredientes que permiten diversas interpretaciones:

> ¿Está usted de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en los Departamentos donde este Referéndum tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económicos financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado? (República de Bolivia, 2006: 1).

La mención a "los Departamentos donde este Referéndum tenga mayoría" establece una circunscripción distinta a la nacional a los fines de implementación de "un régimen de autonomías…".

Esto se ratifica en el art. 2, que señala:

> El presente referéndum, como manifestación directa de la soberanía y voluntad popular, tendrá Mandato Vinculante para los miembros de la Asamblea Constituyente. Aquellos Departamentos que, a través del presente referéndum, lo aprobaran por simple mayoría de votos, accederán al régimen de las autonomías departamentales inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado (: 1).

Y abunda en reiteración en el art. 5, que reza:

> Los resultados del Referéndum Nacional Vinculante para la Asamblea Constituyente serán adoptados por simple mayoría de votos válidos. Los Departamentos que así lo aprueben accederán a las Autonomías Departamentales, una vez promulgada la nueva Constitución Política del Estado (:2).

Por lo tanto, existen argumentos que validan la adopción de ambas interpretaciones denotando, más que la incongruencia o ambigüedad de la "letra" de la norma, el predominio de su "espíritu" que responde a la naturaleza del acuerdo político que dio origen a su aprobación.

Las desavenencias radican en que si debe prevalecer el cómputo nacional o deben acatarse los resultados de cada departamento; empero, detrás de estas posturas se esconden los intereses en juego. La primera opción implica desechar la pregunta del referéndum y relativizar la exigencia de la

incorporación de un régimen de autonomías departamentales en el nuevo texto constitucional abriendo la posibilidad de considerar otras modalidades de autonomía propuestas por el MAS (autonomía indígena y regional; inclusive, de carácter provincial). La segunda alternativa supone la obligación de la Asamblea Constituyente para incorporar las autonomías departamentales en la nueva Constitución política del Estado para que aquellos departamentos en los que venció el "Sí" ingresen a un régimen autonómico después de su promulgación, desechando otras alternativas de gobierno en el nivel subnacional.

En la medida que la primera opción es enarbolada por el partido de gobierno con apoyo del movimiento campesino e indígena y la segunda es defendida por las fuerzas políticas de oposición y los comités cívicos –y prefectos– de los departamentos donde venció el "Sí", la resolución de este *impasse* ha trascendido el debate normativo y forma parte del despliegue de cálculos estratégicos y la relación de fuerzas políticas en la Asamblea Constituyente. En este escenario, pese a que la ley de convocatoria establecía que se "aprobará el texto de la nueva Constitución con dos tercios de voto de sus miembros…" (República de Bolivia 2006ª:5), las discrepancias en torno de las autonomías generaron un intenso debate sobre la fórmula de votación durante seis meses, que concluyeron con la adopción de un sistema mixto que establece la regla de mayoría absoluta para el trabajo en comisiones y en plenaria –en su estación en grande–; y los dos tercios en la plenaria para la aprobación en detalle de cada artículo. Los artículos que no sean aprobados bajo este procedimiento serán derivados a consulta popular, es decir, aparte del referéndum que debe aprobar o rechazar el nuevo texto constitucional *in toto*, se podrían convocar a tantas consultas ciudadanas como artículos que sean motivo de discrepancia en la Asamblea Constituyente. Sin duda, el régimen relativo a las autonomías fue y seguirá siendo un factor crucial de divergencia en el escenario constituyente y no se descarta que sea objeto de un nuevo referéndum bajo la modalidad de artículo(s) constitucional(es) no consensuado. Más aún, cuando el MAS presentó una propuesta de "Estado Unitario Plurinacional" (MAS, 2007) que, al reconocer a los pueblos indígenas y naciones originarias como los sujetos colectivos beneficiarios de una redistribución territorial del poder, fue concebida como una postura contraria a las demandas de autonomía departamental provocando un *impasse* en la Asamblea Constituyente que, sumado a otros factores, provocó la ampliación del período de sus deliberaciones –previsto inicialmente para finalizar en agosto de 2007– por cuatro meses.

En suma, el referéndum fue incorporado en la democracia boliviana para resolver demandas sociales mediante la participación ciudadana –en tanto cuerpo electoral– en el proceso político decisional y como respuesta al agotamiento de un modelo de gobernabilidad concentrado en el sistema de partidos y en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Sin embargo, el referéndum sobre autonomías departamentales, en la medida que es vinculante para la Asamblea Constituyente pero sus resultados están sometidos a diversas interpretaciones por parte de actores estratégicos –en particular, el MAS y el movimiento indígena–, no ha resuelto el problema que originó la necesidad de su convocatoria: la descentralización política del Estado. Más aún, ha generado nuevas dificultades y desafíos de gobernabilidad y legitimidad a partir de las pugnas entre el gobierno central y las autoridades políticas elegidas en los departamentos (prefectos) que derivaron, circunstancialmente, hacia el debate en torno de la inclusión de la revocatoria de mandato en la normatividad política.

4. Referéndum y poder político

Como vimos, entre 2004 y 2006 se implementaron instituciones de democracia semidirecta para modificar la toma de decisiones mediante la participación ciudadana en las urnas. Empero, en la reforma constitucional parcial de 2004 no se consideraron aspectos relativos a los representantes políticos y autoridades electas. Este asunto ingresó en escena a principios de 2007 como resultado de una serie de conflictos que provocaron una situación de polarización entre las regiones de oriente y occidente, entre oficialismo y oposición y entre el gobierno central y algunas autoridades departamentales a partir de discrepancias en torno de la fórmula de votación en la Asamblea Constituyente, cuyo trasfondo era el tratamiento del referéndum por autonomías. En diciembre de 2006, los cuatro departamentos donde venció el "Sí" conformaron una Junta Autonómica –constituida por prefectos y dirigentes cívicos– para actuar de manera coordinada y presionar a la Asamblea Constituyente mediante cabildos para que se respeten los resultados del referéndum, habida cuenta la pretensión del MAS de aprobar el nuevo texto constitucional por mayoría absoluta y esgrimir una posición contraria a las autonomías departamentales, anatemizadas por el discurso oficialista como "separatistas" o "independentistas".

La exacerbación de estas diferencias provocó, en enero de 2007, graves conflictos en la capital del departamento de Cochabamba con enfrentamientos entre miles de personas –de los sectores medios urbanos y de

campesinos productores de hoja de coca– con un saldo de dos muertos y centenares de heridos. Entre las razones de este trágico episodio se encuentra la movilización de sindicatos campesinos afines al gobierno solicitando la renuncia del prefecto opositor y la pretensión de esta autoridad de promover la convocatoria a un nuevo referéndum autonómico, esta vez de carácter departamental.

Una consecuencia de este conflicto, en un intento por evitar más enfrentamientos en esa ciudad e impedir su propagación a otros departamentos, fue el lanzamiento de una propuesta del presidente de la república para incorporar en la norma constitucional, mediante una ley interpretativa de origen congresal, la revocatoria de mandato a través de consulta popular. Esto, con el afán de encauzar institucionalmente los problemas derivados de las pugnas entre el Poder Ejecutivo y las autoridades departamentales de signo opositor. Sin embargo, como la revocatoria de mandato no está contemplada en la actual Constitución política del Estado y su incorporación mediante una ley interpretativa aprobada por el Parlamento violaría el procedimiento legal de reforma constitucional, se terminó por desechar esta iniciativa. Además, en la mayoría de las propuestas presentadas en la Asamblea Constituyente se incluye la revocatoria de mandato mediante referéndum[6], por lo tanto, sería superfluo introducirlo bajo un procedimiento congresal susceptible de impugnación y por un breve lapso de vigencia. Sin embargo, la intención de abordar este tema denota el predominio de una visión instrumentalista en los actores estratégicos que actúan de manera episódica en respuesta a situaciones de conflicto y no con una mirada estratégica. Se trata de la distancia entre las pretensiones normativas del diseño institucional y las consecuencias fácticas del despliegue de cálculos e intereses de los actores políticos estratégicos.

5. Efectos en el proceso decisional y en la legitimidad democrática

La incorporación de instituciones de democracia participativa permitió resolver, en el marco institucional de la democracia representativa, una

[6] En la Asamblea Constituyente, el MAS y algunas organizaciones campesinas e indígenas han propuesto un sinnúmero de mecanismos de democracia "directa", como cabildos y las asambleas comunitarias, para la toma de decisiones. Inclusive, un "cuarto poder" –denominado "poder social plurinacional"– con atribuciones para fiscalizar los otros poderes del Estado y regular la legalidad. También, la elección de representantes de los pueblos indígenas mediante usos y costumbres como procedimiento alternativo al voto universal (MAS 2007).

situación de aguda crisis política y encauzar las protestas sociales hacia procedimientos institucionales como el referéndum y la Asamblea Constituyente. En esa medida, la democracia participativa o semidirecta es una respuesta a la demanda creciente por reglas e instituciones que permitan el control social en la gestión gubernamental y la definición de políticas públicas mediante la participación ciudadana. Ésta es una faceta de lo que Buenaventura de Souza concibe como un proceso de ampliación de la democracia y que se completa con reformas dirigidas a establecer un sistema de representación política que exprese la diversidad de intereses e identidades de la sociedad, es decir, la "diferencia" (2004:15). Sin duda, al margen de la búsqueda de mayor eficacia y eficiencia en la gestión de lo público-estatal se responde a la necesidad de fortalecer la legitimidad y la representatividad de las instituciones políticas.

A pesar de los avatares en la conversión de los resultados de las consultas populares en normas jurídicas capaces de dirimir las controversias que las suscitaron, la democracia participativa constituye una respuesta apropiada para resolver problemas derivados de la crisis de representación política y de legitimidad de las decisiones políticas.

Es evidente que los cambios institucionales no siguieron un proceso lineal y sus efectos políticos no se explican con una mirada teleológica que evalúa los acontecimientos a partir de sus resultados. La actual fortaleza de la democracia boliviana –en comparación con la crisis política de los años anteriores– es una demostración de la importancia de las reformas institucionales aunque las razones y las consecuencias de los cambios institucionales no se explican sin la influencia de las acciones de los actores estratégicos. El referéndum sobre las autonomías departamentales –que, como vimos, no ha concluido con los resultados en las urnas– es un claro ejemplo de esta suposición.

Al margen de estas consideraciones interesa resaltar el predominio de una racionalidad instrumental en la adopción de la consulta popular como solución institucional, puesto que su implementación puso en evidencia los límites de su intención normativa, esto es, el afán de ampliar la participación ciudadana para dotar de mayor eficacia y legitimidad a las decisiones políticas sobre asuntos públicos. Las dos experiencias vividas (referéndum sobre hidrocarburos y autonomías departamentales) no permitieron definir los asuntos en cuestión porque sus resultados fueron sometidos a diferentes interpretaciones legales por parte de actores políticos estratégicos. Además, en enero de 2007, fue planteada otra nueva iniciativa de referéndum, en este caso referida a la revocatoria del mandato de autoridades electas, pero como su aplicación comportaba varios problemas de índole legal y político, la idea fue desechada. Esto es otra demostración de que a la hora de transformar las reglas de la democracia predominan los cálculos instrumentales sobre los propósitos normativos, poniendo en evidencia que las lógicas de poder subyacen a la disputa por el rediseño de las instituciones.

Cuadros

Cuadro 1. Elecciones nacionales 2005

Partido	Votación	Porcentaje
MAS	1’544.374	53.74%
PODEMOS	821.745	28.59%
UN	224.090	7.79%
MNR	185.859	6.47%
MIP	61.948	2.16%
NFR	19.667	0.68%
FREPAB	8.737	0.30%
USTB	7.381	0.26%
Votos emitidos: 3.102.417		

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral.

Cuadro 2. Referéndum autonomías departamentales, 2006. Cómputo nacional

Respuesta	Votos obtenidos	Porcentaje
Sí	1.237.312	42,412%
No	1.680.017	57,588%
Total votos validos	2.917.329	100%
Votos	Totales	Porcentajes
Válidos	2.917.329	92,958%
Blancos	117.368	3,740%
Nulos	103.627	3,302%
Emitidos	3.138.324	100%
	Cantidad	Porcentaje
Total inscritos habilitados	3.713.376	
Votos computados	3.138.324	
Participación total		84,514%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral.

Cuadro 3. Referéndum autonomías departamentales, 2006. Cómputos departamentales

Departamentos	Sí	No
La Paz	26,6%	73,4%
Oruro	24,5%	75,5%
Potosí	26,9%	73,1%
Chuquisaca	37,8%	62,2%
Cochabamba	37,0%	63,0%
Pando	57,7%	42,3%
Beni	73,8%	26,2%
Tarija	60,8%	39,2%
Santa Cruz	71,1%	28,9%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral.

Cuadro 4. Asambleístas por partido o agrupación ciudadana

Sigla	AAI	APB	AS	AYRA	CN	MAS	MBL	MCSFA	MIR-NM	MNR	MNR-A3	MNR-FRI	MOP	PODEMOS	UN	Total
Deptal.	0	1	1	0	2	18	1	0	1	3	1	1	1	11	3	45
Uninom.	1	2	5	2	3	119	7	1	0	5	1	7	2	49	5	210
Total	1	3	6	2	5	137	8	1	1	8	2	8	3	60	8	255

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral.

Bibliografía

Borth, Carlos (2004), *Reingeniería constitucional en Bolivia*, Segunda edición, La Paz¨: Fundemos.
Bovero, Michelangelo (2002), *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores.* Madri: Editorial Trotta.
Calderón, Fernando y Alicia Szmukler (2000), *La política en las calles*, La Paz: Ceres-Plural-UASB.
de Souza Santos, Buenaventura (2004). *Democracia de alta intensidad. Apuntes para democratizar la democracia*, La Paz: CNE.
Movimiento Al Socialismo (2006), "Refundar Bolivia para vivir bien. Propuesta oficial del MAS para la Asamblea Constituyente", La Paz, separata periodística.
——— (2007), Documento Visión de País, "Desde las naciones indígenas y originarias, los movimientos sociales organizados y la socieda civil", Sucre, separata periodística.
PNUD-Argentina (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004).
La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires: PNUD.
República de Bolivia (2006), *Ley de Convocatoria al Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales*, La Paz: *Gaceta Oficial.*
República de Bolivia (2006a), *Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente*, La Paz, *Gaceta Oficial*.
Romero, Salvador (2004), "El referéndum 2004: una interpretación de los resultados", en *Opiniones y Análisis*, Nº 70, La Paz: Fundemos.

Una mirada suiza sobre la democracia directa en América Latina

Andreas Auer

Introducción

Existe un dicho francés que dice: "La comparación no es la razón". Al intentar comparar las experiencias de Suiza y de América Latina en mecanismos de democracia directa, se debe admitir que existen más razones para no hacerlo que para hacerlo. Primero, hay que tener en cuenta la dimensión: ¿cómo es posible comparar lo que pasa en un país tan pequeño como la Confederación Helvética y lo que pasa en un continente de más de un millón de km2? Además, hay que tener en cuenta el contexto histórico: mientras el sistema suizo vio la luz en el siglo XIX, la experiencia latinoamericana es muy reciente y los ejemplos de mayor antigüedad, como el de Uruguay, tienen poco más de cincuenta años. Finalmente, tanto desde una perspectiva geográfica como en cuanto a la cultura política, los puntos de comparación no existen.

No obstante, los referéndums e iniciativas populares han sido consagrados en Suiza y en varias constituciones nacionales, regionales y locales de América Latina, y tienen un papel importante en sus sistemas políticos. En este sentido, debería existir la posibilidad de comparar tanto los mecanismos como los efectos de estas prácticas sobre el Estado y la sociedad.

Sin embargo, no es éste el propósito de este trabajo. Lo que me propongo es, en primer lugar, volver a mencionar las razones históricas y los motivos políticos que condujeron, durante el siglo XIX, al sistema suizo de democracia directa y evaluar sus mayores éxitos (I). Después centraré mi

análisis sobre algunas cuestiones relativas a la democracia directa en ciertos países de América Latina, basándome en los excelentes estudios que han sido elaborados para la conferencia (II)[1]. Así, intentaré describir tanto sus similitudes como sus diferencias. El resultado se parece más a una pintura impresionista inacabada que a una obra consumada. Comprenderán que mis tres décadas de experiencia en la práctica y la enseñanza del derecho no han hecho de mí un gran pintor.

1. ¿Por qué Suiza?

¿Cómo se vuelve uno *campeón mundial* de la democracia directa? ¿Por voluntad divina? ¿Es un regalo de la naturaleza? ¿Es el destino histórico? ¿Y por qué se puede seguir siendo *campeón* a lo largo del tiempo? ¿Es simplemente suerte? ¿Una casualidad? ¿Un acto intencional?

Según investigaciones recientes[2], la democracia directa en Suiza nació en el siglo XIX, después de un conflicto entre dos culturas políticas opuestas. Una de ellas venía de afuera, promocionaba la democracia representativa, la igualdad política y la separación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La otra era local y se basaba en la idea del gobierno por la ciudadanía y la autonomía local. Fueron necesarias las dos: la nueva y la antigua, la Revolución Francesa y la *Landsgemeinde*, para dar vida a los mecanismos tan utilizados como el referéndum y la iniciativa.

A. El complejo origen de la democracia directa suiza

En la segunda parte del siglo XVII al acabarse el *Ancien Régime* los cantones suizos soberanos, vinculados entre sí a través de una serie de alianzas bi y multilaterales, practicaban por lo menos dos culturas políticas muy diferentes. En ciertos cantones el poder político era ejercido en la *Landsgemeinde*, una especie de cabildo ciudadano originado en el siglo XV, donde todos los ciudadanos varones se juntaban una vez al año en una plaza pública con el propósito de elegir a sus representantes, adoptar las leyes y hacer justicia. La soberanía era así ejercitada por la mayoría de la población

[1] Los estudios se pueden consultar en la web de la conferencia: www.dd-la.ch, en el apartado “Estudios de Caso”.
[2] Andreas Suter, “Direkte Demokratie – historische Reflexionen zur aktuellen Debatte”, in: Benjamin Adler, *Die Entstehung der direkten Demokratie*, Zurich 2005 217-278.

masculina. Otros cantones eran regidos por la aristocracia y las corporaciones organizadas en un sistema feudal clásico. La soberanía era ejercida por la minoría de la población masculina.

Aun así, en aproximadamente un siglo los dos grupos de cantones adoptaron el mismo sistema político democrático basado en la igualdad política de todos los ciudadanos, en la elección del Parlamento, el gobierno colegiado, la separación de poderes, y los mecanismos de referéndum e iniciativa. En otras palabras, el proceso de transformación política durante el siglo XIX en Suiza generó los mismos resultados en todos los cantones, aunque las condiciones políticas hayan sido muy diferentes entre unos y otros. ¿Cómo sucedió esto?

La explicación predominante alude a la Revolución Francesa. Este fuerte movimiento social y político no solamente adoptó e impuso al mundo entero los conceptos de representación, derechos humanos e igualdad política, entre otros, sino que durante estos *diez años locos* también se crearon los mecanismos de iniciativa popular y de referéndum, aunque no se pusieron en práctica. El anteproyecto de Condorcet de la “*Constitution Montagnarde*” en la primavera de 1793 planteó por primera vez estos mecanismos con los cuales el pueblo, como órgano del Estado, recibió la posibilidad de iniciar el proceso legislativo y también de oponerse a éste, desafiando así el monopolio del cuerpo legislativo en su función de creador de leyes.

Estaba ya bien avanzado el siglo XX cuando los investigadores advirtieron que las primeras apariciones del referéndum y de la iniciativa en ciertas constituciones cantonales se parecían mucho a los mecanismos que habían sido discutidos en Francia durante la Revolución, pero no hacían referencia alguna sobre esta influencia directa. La conclusión de estos investigadores fue que los mecanismos de referéndum y de iniciativa en Suiza eran como una importación secreta de ideas y estructuras adoptadas durante la Revolución Francesa. Al parecer, los líderes políticos de esa época copiaron los conceptos de Condorcet, afirmando así que solamente representaban la continuación de antiguos rasgos democráticos.

Esta asombrosa teoría mantiene abierta la incógnita de por qué esta implementación *clandestina* sólo se dio en los cantones suizos, mientras otros estados europeos adoptaban una democracia estrictamente representativa. ¿Si la democracia directa es un invento francés, entonces por qué

sólo se concretó en Suiza? Otros factores más allá del mero proceso de mimetismo institucional deben explicar esta especificidad suiza, un país tan afecto a sus propias tradiciones.

Investigaciones adicionales revaluaron la influencia de la figura de democracia asociativa practicada en Suiza con la *Landsgemeinde*. Después de la ocupación militar francesa en Suiza entre 1798 y 1803 y el fracaso completo de su intento por transformarse en un Estado central, los cantones suizos sufrieron un proceso de caos político donde la oposición a las ideas del invasor –ideas de igualdad, representación, separación de los poderes y una burocracia estatal costosa– se expresaron en el restablecimiento de la *Landsgemeinde*, la autonomía local, y la fuerte convicción de la necesidad de un Estado poco poderoso. Al mismo tiempo, la ideología de la igualdad política heredada de los revolucionarios franceses terminó con el concepto feudal de democracia vinculado con la propiedad, democracia que pertenecía a los pocos privilegiados que tenían acceso a la *Landsgemeinde*.

En este contexto, el referéndum y la iniciativa aparecieron como un compromiso institucional entre las dos culturas políticas en oposición. Para los cantones con tradición de *Landsgemeinde* esos mecanismos fueron un modo de preservar la soberanía del pueblo. Para los que promovían una visión liberal del Estado fueron una concesión a las fuerzas populares que desconfiaban del gobierno representativo, sospechando que éste defendía sus propios intereses. Así surgió por primera vez en los años 1830 el veto legislativo, que fue reemplazado unas décadas más tarde por el ahora bien conocido referéndum.

Así, la democracia directa aparece como una respuesta creativa suiza a las transformaciones políticas, económicas y sociales de la época. Sin las presiones del exterior, las formas tradicionales de la democracia asociativa basada en los derechos de propiedad y de desigualdad política no hubieran podido ser vencidos. Sin la fuerte tradición de la autonomía local y de la soberanía del pueblo, el concepto del Estado liberal, que la transformación económica había vuelto necesario, no se hubiera transformado en una realidad política. El resultado fue el nacimiento del pueblo como órgano autónomo del Estado, actuando activamente en el proceso constitucional, legal y de toma de decisiones, a través de los mecanismos de referéndum y de iniciativa.

Otro factor que se debe mencionar para explicar el surgimiento de la democracia directa en Suiza durante el siglo XIX es la debilidad general de la estructura helvética, si se la compara con los estados europeos de esos tiempos. El campesinado, que tenía fuerza de decisión, condujo levantamientos exitosos durante la Edad Media causando mucho malestar social e impidieron el desarrollo de una clase aristocrática fuerte. No existían fuerzas armadas profesionales pero sí milicias débiles formadas por campesinos dispuestos a luchar contra otros campesinos defendiendo el interés de los gobernantes. La autonomía local, fuertemente desarrollada y muy bien defendida, impidió la construcción de un Estado centralizado. De esta manera, la debilidad de la estructura del Estado suizo constituyó una ventaja para la evolución democrática.

B. Democracia directa y federalismo

La democracia directa, tal como se puso en práctica en los cantones, fue también un obstáculo para la creación de un Estado federal. Los cantones, gobernados de una forma democrática, no querían delegar poderes al gobierno federal porque temían que los derechos populares fueran amenazados. Fue necesario el estallido de una guerra civil en 1848 para crear las condiciones para la promulgación, en el mismo año, de una Constitución federal. Esta Constitución no hubiera podido materializarse sin la aprobación de los ciudadanos de los cantones y sin proveer ella misma el mecanismo de democracia directa más común: el referéndum constitucional. Así es como la democracia directa dio origen al federalismo suizo.

Por otra parte, el federalismo fue el origen del desarrollo de otros instrumentos de democracia directa en el marco del gobierno federal. Cuando en 1874 fue necesario delegar más poderes de legislación particularmente en el campo del derecho civil y penal, este traslado de competencia sólo era admisible si se introducía el referéndum legislativo a nivel federal, permitiendo así a los votantes federales poder pronunciarse sobre temas que hacían parte de la esfera de decisión de los ciudadanos de los cantones.

C. Democracia directa: un proceso sin marcha atrás

La supervivencia y el desarrollo de la democracia directa durante el siglo XX es otro misterio que tiene que ser explicado brevemente. Si consideramos los aspectos económicos, de estructura social y de población, la

Suiza de 2007 no tiene nada que ver con la Confederación Suiza fundada en 1848. Pero el referéndum y la iniciativa todavía están muy presentes y regularmente se ponen en práctica en todos los niveles del gobierno.

Uno de los factores que explica ese fenómeno es que la dinámica de los mecanismos de protección de la propia democracia directa –al contrario de lo que sucede Francia o Italia– están realmente al alcance de los ciudadanos en lo que se refiere a la cuestión de cuándo y sobre qué asunto la gente vota. No dependen de la voluntad de otros órganos del Estado como el Parlamento o el gobierno, sino que dependen de los mismos ciudadanos. En cuanto al derecho que tiene el pueblo de reformar la Constitución, los ciudadanos pueden elegir qué ley o tratado internacional será sometido al voto popular, y además el pueblo tiene la prerrogativa de presentar reformas constitucionales que no podrán ser vetadas por los órganos electos del Estado. Este derecho a la democracia directa sólo puede ser eliminado por un referéndum constitucional. En este sentido, la democracia directa es un mecanismo sin marcha atrás: una vez que el proceso se lanzó, sólo es posible pararlo temporalmente y continuarlo más adelante, pero ya no es posible hacer marcha atrás. Generaciones de intelectuales que intentaron demostrar que la democracia directa se ha vuelto un anacronismo costoso que impide el resurgimiento de la economía suiza, aprendieron que los ciudadanos no se privan a sí mismos de sus derechos políticos. Como la democracia directa sólo puede ser cambiada mediante la democracia directa, ésta tiene que seguir viviendo y los gobernantes tienen que considerarla si quieren seguir gobernando.

La democracia directa siguió su rumbo y continuó desarrollándose en el siglo XX gracias a sus propios mecanismos de protección y a algunas características políticas y sociales que ella misma generó. Constitucionalismo, federalismo, jurisdicción constitucional, democracia de consenso, concretaron los fundamentos de la democracia directa, permitiéndole desarrollarse y adaptarse a un entorno cambiante.

D. Un garante de la estabilidad política

Un interrogante de la historia queda sin contestar: el desarrollo de la democracia directa puso fin a una larga tradición de violencia y agitación social generalizadas, característica de la antigua Confederación. Apenas el veto legislativo y más tarde el referéndum fueron introducidos en algunos de los cantones, la situación política y social progresó con más tranquilidad, sin mayor disturbio, mientras en otros cantones sin estos mecanismos la violencia siguió siendo un elemento común. Lo mismo es cierto en el nivel federal: el fuerte potencial de integración que emana del referéndum legislativo y de la iniciativa constitucional contribuyó a la democracia de consenso basada en la negociación y el compromiso. La democracia directa es un importante factor de estabilidad social y política y de paz civil en Suiza. Es un modo para evitar tensiones sociales, una manera de protegerse contra la revolución.

2. ¿Por qué América Latina?

La cuestión es retórica. No soy un experto, ni puedo intentar dar una repuesta y evocamos acá la razón misma de la conferencia que organizamos. Las observaciones siguientes sólo reflejan ideas que fueron inspiradas por los estudios de caso señalados.

A. Uruguay: un caso único

El hecho de que los mismos mecanismos de democracia directa puedan producir resultados similares en un contexto geográfico, social y político totalmente distinto, está perfectamente ilustrado por Uruguay. Como David Altman y otros autores demuestran, la introducción de instrumentos de democracia directa por decretos presidenciales y el Ejecutivo colegiado al principio del siglo XIX estuvo en cierta manera inspirada en la experiencia suiza (durante el gobierno de Batlle). Las constituciones de 1934 y de 1967 legalizaron el plebiscito constitucional, el referéndum legislativo y la iniciativa popular. Al contrario que en otros países de la región y al igual que en Suiza, estos mecanismos no están solamente a disposición del Poder Ejecutivo, sino que dependen de la voluntad popular y de la voluntad del Parlamento. Lo que siguió fue un siglo de uso prodigioso y de una experiencia permanente de los mecanismos de democracia directa que actuaron como un fuerte factor de legitimación política, promovieron el consenso político y dieron luz al mecanismo con más consenso político de América del Sur.

La experiencia uruguaya es singular. Al mismo momento, la experiencia suiza influyó sobre el desarrollo de la democracia directa en algunos estados del oeste de los Estados Unidos (South Dakota, Washington y California) aunque produjo efectos muy diferentes. La iniciativa popular norteamericana, por ejemplo, no produjo un régimen político de consenso

porque fue concebida y puesta en práctica en oposición al Poder Legislativo y no en colaboración con el mismo. Si el proceso de iniciativa evita sistemáticamente al Parlamento y al Gobierno, como apelación del pueblo por el pueblo, el resultado no es el consenso, sino más bien un conflicto adicional. Sin embargo, en Uruguay, así como en Suiza, la democracia directa da lugar a una relación de "dar y recibir" entre los ciudadanos y el gobierno, lo cual crea un sistema único de responsabilidad política y de legitimación.

B. Democracia directa y revolución

Mientras en Suiza y en Uruguay los instrumentos de democracia directa desaniman los disturbios sociales y promueven la estabilidad política, experiencias recientes en otros países de América Latina parecen –a primera vista– haber producido el efecto opuesto, la promoción de movilizaciones y de la confrontación social y política. Me refiero a Hugo Chávez en Venezuela, a Evo Morales en Bolivia, y quizá también a Rafael Correa en Ecuador, aquellos *outsiders* políticos que acceden al poder promoviendo, imponiendo y practicando formas de democracia directa. Pero éste era también el escenario en los cantones suizos, especialmente durante la llamada revolución democrática de los años 1860, cuando los líderes políticos de la época defendieron e impusieron los instrumentos de democracia directa para superar la corrupción del gobierno, la falta de responsabilidad del Parlamento y la falta de independencia de las cortes. La misma situación se presentaba en South Dakota, Utah, Oregon y California durante las primeras décadas del siglo XIX. Los demócratas en Suiza y los populistas en South Dakota no eran tan diferentes de los movimientos populistas dirigidos por Chávez, Morales y Correa. O sea que la aparición de la democracia directa está casi siempre vinculada con la poca confianza de los ciudadanos en el gobierno y los gobernantes, y como consecuencia se apoyan en plebiscitos y referéndums para poder eliminar las estructuras políticas existentes.

En estos dos casos, el americano y el suizo, llevó varias décadas y una experiencia diaria con la democracia directa para cambiar su función inicial de desestabilización de la estructura política existente y llegar a un papel de estabilización de los nuevos marcos políticos que había propiciado. Algo similar ya se puede observar en Venezuela y Bolivia. Como dice Alicia Lissidini, cuando los partidos y movimientos opuestos al presidente Chávez llevaron a cabo en el 2003 el *firmazo* y el *reafirmazo*, pusieron en práctica para echarlo del poder los instrumentos promovidos por el mismo

Chávez. No lo lograron, pero su intento demostró que la democracia directa podría ser puesta en práctica y que incluso puede ser utilizada en contra de los que la impusieron. En Bolivia también, Morales, el recién electo presidente populista, tuvo que enfrentar iniciativas y referéndums, que no se integran en el marco de su programa político. Seguramente en estos países la democracia directa nos reserva sorpresas en el futuro.

C. Dictadura y democracia directa

Un tema que, por suerte, no es conocido en Suiza es la relación entre dictadura y democracia directa. En los años 1930 hubo un intento cuando había seguidores de Hitler en Suiza y algunos de ellos promocionaron una iniciativa popular para una reforma total de la Constitución federal, intentando así reemplazar la democracia por el *Führerprinzip*. La iniciativa fue denegada en septiembre del 1935 con una mayoría de tres contra uno.

Es evidente que si hoy en día en Alemania no se introdujo la democracia directa al nivel federal es porque varios piensan que los mecanismos de democracia directa utilizados por el régimen de Weimar son, en cierta manera, responsables del ascenso de Hitler al poder. Esta desconfianza es más bien injusta, pero es funcional a los líderes de los partidos políticos que detentan el poder y que temen, con razón, que la democracia directa amenace su poder. En Alemania es común que los partidos y los líderes políticos a menudo defiendan la democracia directa cuando son parte de la oposición. Pero una vez que alcanzan el poder, recuerdan la experiencia de Weimar/Hitler.

Chile es un caso extraño. Como Marcel Gonnet Wainmayer señala, la democracia directa sólo fue puesta en práctica en este país por regímenes autoritarios, y el gobierno actual no le da mucha importancia. Si Allende hubiera podido organizar el plebiscito acerca de la continuación de su política de reforma agraria y de nacionalización, quizás el golpe no se hubiera producido. Pero de alguna manera la frustrada democracia directa tuvo su revancha unos años más tarde. En el momento en el que el régimen de Pinochet incorporó en la Constitución de 1980 una norma que preveía, ocho años después, un plebiscito acerca de la continuidad de Pinochet en el poder, no sospechó que los ciudadanos iban a votar "No" y de ese modo comenzar el fin de la dictadura. La razón de la ausencia de una experiencia de democracia directa significativa en el Chile de hoy podría deberse a que para la gente esta forma de gobierno todavía está vinculada con el régimen

dictatorial, que utilizó de forma abusiva al referéndum para legitimar su poder ilegítimo.

Quizá sea por eso que los mecanismos de democracia directa ahora se encuentran poco a poco en el nivel federal en la Argentina. Emilio Lafferriere nos recuerda que ningún régimen totalitario argentino ha utilizado a la democracia directa para legitimar su poder. Como no existen pésimos ejemplos, la democracia directa podría ser utilizada correctamente. La ausencia de alguna experiencia en el nivel federal como también la declaración que se encuentra en la Constitución según la cual "*el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes*" constituyen obviamente obstáculos a la democracia directa. Pero es importante recordar que la situación era casi la misma en Suiza en el siglo XIX. Excepto el referéndum constitucional que fue introducido en la Constitución de 1848, todos los otros mecanismos de democracia directa fueron probados en los cantones antes de ser introducidos a nivel federal. De continuar con las experiencias que se llevan adelante en los municipios argentinos desde hace algunos años y en las provincias más recientemente, podrían favorecer la implementación de la democracia directa en el nivel federal.

D. Democracia directa informal

Para un jurista, la democracia directa sólo merece atención si está implementada en las constituciones y las leyes, integrándola así en el orden legal vigente. Fuera de la ley no parece quedar lugar para la democracia directa.

Este punto de vista es aplicable a Suiza, donde efectivamente la democracia directa es un elemento central del Estado. Por el contrario, la experiencia latinoamericana indica que este argumento no es totalmente cierto. En lugares en los que las estructuras estatales se resisten, como ocurre a menudo en este continente, la democracia directa suele a veces surgir de la sociedad civil con el objetivo de ablandar esa resistencia. A lo largo del tiempo las sociedades civiles latinoamericanas han experimentado plebiscitos, referéndums y elecciones no institucionalizados.

No me refiero a referéndum organizado sin base legal de parte de gobernantes que toman el poder con un golpe de Estado, como sucedió por ejemplo en Bolivia en 1931[3]. No me refiero a demostraciones populares

[3] Bolivia, estudio de caso 3.

que a veces dan lugar a cambios políticos. Me refiero a los referéndums, iniciativas y elecciones organizados por movimientos de la sociedad civil fuera de todo marco estatal.

Por ejemplo, en la Argentina, cuando Perón reprimió los movimientos estudiantiles que estaban en su contra y 200 estudiantes fueron detenidos, el movimiento logró organizar una elección estudiantil informal, en la que se dice participaron 30% de los estudiantes[4]. Un ejemplo más reciente es el de Bolivia, donde se realizó en 1986 un referéndum no oficial organizado por varios movimientos obreros, con el objetivo de desafiar la política económica del gobierno. En este referéndum participó el 23% de la ciudadanía y se pronunció en contra de la política económica[5]. Un caso todavía más significativo es el colombiano, con el referéndum constitucional informal para la convocatoria de una asamblea constituyente en 1990. La participación de más de cinco millones de votantes forzó al gobierno a efectuar el conteo de los votos y darle valor al resultado[6]. En Brasil, un referéndum no oficial acerca de la deuda externa del país así como un acuerdo con el FMI fue organizado en septiembre de 2000. Participaron seis millones de personas y el 95% votó "No"[7]. El mismo año en Costa Rica, partidarios del ex presidente Oscar Arias, que según la Constitución no podía ser reelecto, organizaron un referéndum no oficial para autorizar su reelección. Consiguieron el voto afirmativo del 83% del electorado[8].

Los votos informales más llamativos en América Latina son los que el Movimiento Zapatista organizó en 1995 y 1999 en México. Después de un referéndum secreto realizado entre los Mayas en Chiapas, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) organizó una consulta nacional en 1995 que contenía seis preguntas relativas a la reforma del Estado, la creación de un frente amplio, elecciones libres, la transformación del EZLN en un partido político, las coaliciones con otros partidos e igualdad de derechos para las mujeres. Participaron más de un millón de votantes y todas las propuestas, excepto la que hacía referencia al EZLN, fueron aceptadas por más del 90% de los votantes[9]. En marzo 1999 el EZLN propició un

[4] Justin Alexander, *A vote for the voteless? A brief history of unofficial and underground voting in the cause of self-determination*, sin publicar 2006 § 39 (c2d).
[5] Bolivia, estudio de caso 3/4.
[6] Colombia, estudio de caso 3.
[7] http://c2d.unige.ch; base de datos Brasil; Alexander (nota 3) § 40.
[8] http://c2d.unige.ch; base de datos Costa Rica.
[9] http://c2d.unige.ch; base de datos México.

referéndum nacional acerca de los derechos de los pueblos indígenas y de la posibilidad de acabar con la guerra de exterminación. Aproximadamente tres millones de votantes (los residentes en los Estados Unidos también estaban habilitados para votar) se pronunciaron a favor de las cuatro preguntas[10].

Los referéndums informales tienen un carácter plebiscitario, ya que el voto en sí es una protesta en contra del Estado. No sería una sorpresa si los resultados se parecieran a los que caracterizaron las elecciones y los referéndums en la URSS. Sin embargo, ilustran la importancia de la democracia directa como herramienta para legitimar hasta estructuras que no se encuentran en la estructura del Estado. Es por eso que este fenómeno necesitaría ser más estudiado.

Conclusión

América Latina ofrece un campo de acción fascinante para la democracia directa. Uno tiene la impresión de que fue descubierta hace poco. A pesar de las diferencias entre el caso suizo y otras experiencias, la comparación del uso de estos mecanismos no solamente es posible, sino que también podrían ser útiles tanto para los actores como para los observadores neutros.

[10] http://c2d.unige.ch; base de datos México; Alexander (nota 3) § 45/46.

Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007

Daniel Zovatto

1. Introducción y precisión conceptual

La transición a la democracia en América Latina[1] muestra dos etapas principales a lo largo de los 29 años que van desde 1978 a la fecha. Una, durante los ochenta, década perdida en lo económico pero de gran avance en materia democrática. La otra, en los noventa, caracterizada por la crisis de representación del sistema partidario y el descontento creciente con la política, situaciones que generaron cambios en numerosos países de la región a través de una doble vía: reformas constitucionales por un lado e incorporación de mecanismos de democracia directa por el otro, como una manera de complementar, o incluso, en algunos países, con el propósito de querer suplantar la democracia representativa.

Determinar hasta qué punto estas instituciones de democracia directa han llegado para quedarse, cuáles son sus principales modalidades y características, así como cuáles han sido sus efectos en relación con los problemas a los que intentan responder son los objetivos centrales de este trabajo, que abordamos en clave comparada, cubriendo en nuestro análisis, desde una perspectiva geográfica a los 18 países de América Latina, y desde una temporal, el período que va desde 1978 (fecha de arranque de la Tercera Ola Democrática en nuestra región) hasta hoy. Deseamos precisar que nues-

[1] El concepto de transición no se aplica para Costa Rica, Colombia y Venezuela, ya que estos tres países ya tenían sistemas democráticos establecidos al inicio de la Tercera Ola en 1978.

tro análisis se limita al ámbito nacional, dejando fuera la aplicación de estos mecanismos en el nivel local.

Antes de adentrarnos al estudio de nuestra materia cabe indicar que por "instituciones de democracia directa" entendemos, en este trabajo, las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas), y no el de elegir a los miembros de los poderes Legislativo o Ejecutivo (Aragón y López, 2000, p. 981).

2. Importancia del tema y estado del debate

¿Puede ser deseable lo poco posible? Una primera reacción sería decir que esta pregunta resulta irrelevante, ya que si la democracia directa es poco posible, entonces no tiene sentido preguntarse si es deseable. La historia indica que la experiencia de la democracia griega, más precisamente la ateniense, así como la de algunas de las comunas urbanas medievales, fue corta y que los grados de democracia "pura" que alcanzaron son bastante discutibles.

Las experiencias de Liechtenstein, de Italia, de algunos estados de la Unión Americana, pero sobre todo de Suiza (el ejemplo más citado y estudiado), evidencian la importancia que desempeñan las prácticas de democracia directa en el proceso de formación de la voluntad política. Sin embargo, si bien interesantes desde el punto de vista comparado, estas experiencias no permiten entender a cabalidad el funcionamiento de los mecanismos de democracia directa en nuestra región.

Más allá de estas consideraciones, lo cierto es que, en tiempos como los actuales, en que los parlamentos y los partidos gozan de una confianza muy baja ante la opinión pública,[2] los mecanismos de participación ciudadana son vistos por ciertos sectores como una opción válida para mejorar la representación, incrementar la participación y mantener la estabilidad de los sistemas políticos. Así, se ha instalado en la agenda política latinoamericana un debate en torno de los potenciales beneficios y riesgos de estas instituciones.

[2] De acuerdo con *Latinobarómetro 2006*, entre los latinoamericanos el Congreso tiene 27% de confianza y los partidos políticos 22 %.

Para un sector existe una contraposición peligrosa entre la democracia representativa y la directa, así como el riesgo de un posible uso demagógico de estas instituciones. Para otro, en cambio, esta supuesta contradicción es cosa del pasado, ya que como la experiencia comparada lo demostraría, las instituciones de democracia directa, más que una alternativa *per se*, deben verse como complemento de la democracia representativa.

3. Principales modalidades en América Latina

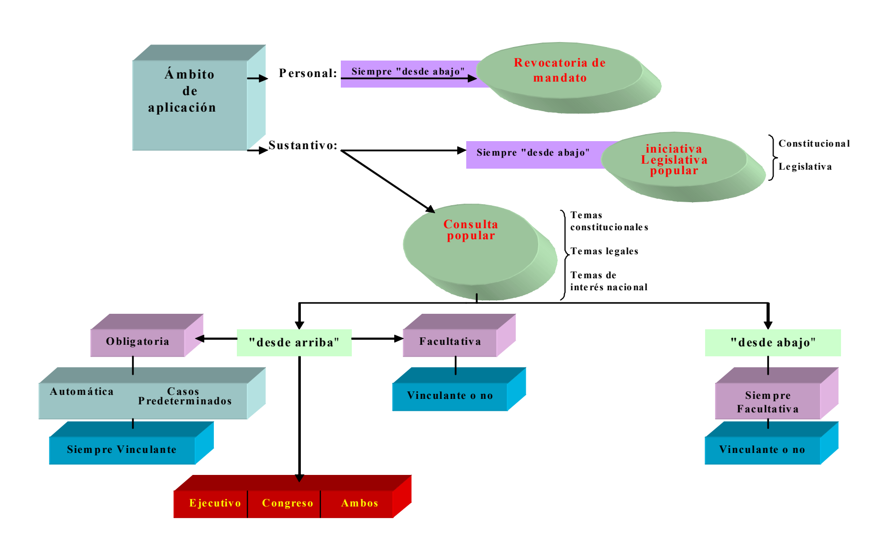
A nivel comparado, en América Latina hay una variedad de instituciones de democracia directa y una pluralidad conceptual y terminológica que genera confusión. En efecto, dado que la mayoría de las constituciones latinoamericanas denominan estos mecanismos con términos diferentes –iniciativa legislativa popular, plebiscito, referendo, consulta popular, revocatoria de mandato, cabildo abierto, para citar tan sólo algunas de las expresiones más usuales–, la búsqueda de una unidad de acepciones y conceptos que trasciendan el ámbito nacional resulta, aunque difícil, imprescindible para entender mejor cuando hablamos de este tema.

En nuestro caso, hemos clasificado los mecanismos de democracia directa en tres grupos: 1) consulta popular (plebiscito/referendo), por mucho el mecanismo más usado; 2) iniciativa legislativa popular, y 3) revocatoria de mandato. Conscientes de que toda clasificación presupone grados diversos de subjetividad y arbitrariedad, el propósito que nos anima es presentar un asunto complejo de la manera más clara posible.

De esta forma, un criterio de clasificación basado en el ámbito de aplicación distingue entre mecanismos de democracia directa de tipo personal (referidos a una persona o autoridad) o sustantivos (referidos a un tema). Asimismo, existen mecanismos catalogados por el origen de la iniciativa, es decir, "desde abajo" o popular, o "desde arriba" o institucional. Al respecto, en la siguiente gráfica se puede observar la diversidad de mecanismos.

Gráfico 1

MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA



Consulta popular, plebiscito o referendo son términos que se utilizan indistintamente en los diferentes países de América Latina para referirse al más común y utilizado de los mecanismos de democracia directa. Si bien algunos distinguen entre plebiscito (consulta directa al pueblo sobre materias políticas de gran importancia) y referendo (consulta popular que versa sobre la aprobación de textos legales o constitucionales), en este trabajo empleamos el término "consulta popular" para referirnos indistintamente a ellos. Seguimos, en ese sentido, la posición de Santamaría Pastor y Biscaretti Di Ruffia, entre otros.

Por su naturaleza, la consulta popular puede ser "obligatoria" o "facultativa". A su vez, la obligatoria puede dividirse en: a) obligatoria automática, en un caso previsto específicamente por la Constitución, y b) obligatoria acotada a determinados procedimientos, sólo iniciados cuando surge una situación predefinida (por ejemplo, un conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso no solucionable en el marco del sistema representativo).

Encontramos ejemplos de consulta obligatoria automática en países como Brasil, El Salvador, Guatemala y Panamá, donde determinadas decisiones que afectan a la soberanía nacional quedan sujetas a la decisión de

los ciudadanos. En Brasil se convoca obligatoriamente a plebiscito en los temas de modificación política administrativa del territorio, en cuyo caso deberá consultarse a la población involucrada. En El Salvador se convoca a consulta popular ante la posibilidad de conformar una república unida de los países del istmo centroamericano. En Guatemala, ante las regulaciones del diferendo territorial entre ese país y Belice, y en Panamá en los casos vinculados con el destino del Canal de Panamá.

Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela cuentan con consultas obligatorias de carácter acotado. En Chile se consultan las reformas constitucionales sólo si hay divergencia entre el Ejecutivo y el Parlamento. En Ecuador se convoca a consulta popular para aprobar o rechazar las reformas constitucionales que el Congreso apruebe como urgentes a petición del Presidente, o bien cuando el Congreso no se pronuncie sobre la urgencia de las reformas propuestas por el Presidente en el término de 120 días a partir del vencimiento del plazo de un año. En Uruguay y Venezuela, de acuerdo con la Constitución, toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso y ratificada mediante referendo.

A su vez, las "consultas facultativas" pueden clasificarse en dos grupos: a) cuando la iniciativa proviene "desde arriba" (es decir, cuando los órganos estatales tienen de manera exclusiva el derecho de poner en marcha el mecanismo), y b) cuando la iniciativa proviene "desde abajo", es decir de la propia ciudadanía. En los casos de iniciativas "desde arriba", éstas pueden provenir del Ejecutivo, del Congreso o de ambos de manera coordinada. En los casos de iniciativas "desde abajo" hace falta precisar cuál es la barrera a sortear (porcentaje o número mínimo de firmas de ciudadanos) para poner en marcha el mecanismo.

De los 16 países que regulan las consultas populares en la región, en 14 existe la posibilidad de realizar consultas facultativas[3], que se pueden dividir con base en la legislación, según el origen de la iniciativa.

- Ejecutivo, Legislativo o el Pueblo: Bolivia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Venezuela.
- Ejecutivo o Legislativo: Argentina, Guatemala, Panamá y Paraguay.
- Ejecutivo o el Pueblo: Colombia, Ecuador.

[3] Los dos países que no tienen consultas facultativas son Chile y El Salvador. Como indicamos *supra*, en estos dos países sólo se pueden realizar consultas populares de carácter obligatorio.

- Legislativo: Brasil.
- El Pueblo: Perú y Uruguay.

Por su carácter, los resultados de las consultas populares pueden ser vinculantes o no; en caso de ser vinculantes, con o sin exigencia de un quórum determinado. En el constitucionalismo comparado latinoamericano observamos que los procedimientos obligatorios y vinculantes se establecen para todas las consultas que suponen ratificar reformas constitucionales. Cabe advertir, empero, que la mayoría de los países de la región no asocian la validez de una consulta con un quórum determinado de la votación.

Las consultas contra leyes tienen carácter vinculante en Uruguay y Venezuela. En Ecuador, son vinculantes las consultas convocadas por el Presidente (y calificadas por el Congreso) para tratar reformas constitucionales. En Paraguay, el Congreso puede determinar que una consulta sea vinculante o no. En la Argentina, el Congreso de la Nación, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular vinculante todo proyecto de ley con excepción de aquellos cuyo procedimiento de sanción se encuentre especialmente reglado por la Constitución nacional. La consulta no tiene carácter vinculante cuando la convoca exclusivamente el Poder Ejecutivo.

En Colombia tienen carácter vinculante cuestiones propuestas por el Presidente con el acuerdo del Parlamento, o bien cuando participe una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral en referendo para la derogatoria de una ley. En Honduras la consulta será vinculante si participa por lo menos 51% de los ciudadanos inscritos en el Censo Nacional Electoral al momento de practicarse la consulta y si el voto afirmativo logra la mayoría de votos válidos; si el resultado no es afirmativo, la consulta sobre los mismos temas no podrá realizarse en el siguiente período de gobierno de la república. En Bolivia la ley del referendo estableció que los resultados de la consulta popular serían de vigencia inmediata y obligatoria, estableciéndose así su carácter vinculante. Por su parte, en Nicaragua en este sentido hay un vacío, ya que la Ley Electoral no dice expresamente que la consulta sea vinculante.

Por último, en Costa Rica los resultados serán vinculantes para el Estado si participa al menos 30% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral para la legislación ordinaria, y 40% como mínimo para las reformas parciales de la Constitución y los asuntos que requieran aprobación legislativa por mayoría calificada.

Otro aspecto a destacar: en un buen número de países el campo de aplicación de las consultas populares se restringe mediante la exclusión de determinadas materias o en base a disposiciones positivas más o menos precisas, como en Bolivia, Ecuador, Honduras, Guatemala y Colombia. Por el contrario, en pocos países, entre ellos la Argentina, Brasil y Nicaragua, no existen límites expresos al posible campo de aplicación de una consulta popular.

Por último, cabe señalar que sólo unos pocos países, entre ellos Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela cuentan con la institución del referendo abrogativo o sancionatorio, que otorga a los ciudadanos la posibilidad de revocar leyes surgidas del sistema representativo. En esos países, sin embargo, determinadas materias, por ejemplo las políticas fiscal, monetaria y crediticia, o en el caso específico de Uruguay, aquellas privativas del Estado, quedan excluidas del campo de aplicación del referendo abrogativo.

El segundo mecanismo de democracia directa es la “iniciativa popular”, entendiéndose por tal el derecho de la ciudadanía a proponer proyectos de ley y reformas legales o constitucionales, totales o parciales. Puede estar formulada o no formulada. La no formulada consiste en simples peticiones al Congreso a fin de que legisle sobre determinados asuntos; la iniciativa formulada va acompañada de un proyecto de ley. Si bien casi la mitad de los países de América Latina regula estos mecanismos en sus diferentes modalidades, corresponde señalar su uso limitado, con la excepción de Uruguay y Colombia.

Por regla general, salvo el caso de Uruguay, se trata de iniciativas legislativas populares *ad parlamentum*, ya que los proyectos de ley o reforma constitucional presentados son estudiados por el Parlamento, que toma la decisión al respecto sin consultar al electorado.

Hay, en cambio, algunos países que cuentan con una auténtica actividad legislativa de origen popular. Así, en Uruguay las iniciativas de reforma constitucional que provienen de la ciudadanía y que tengan al menos el apoyo de 10% de los electores hábiles, deben someterse directamente a consulta popular. En Colombia, un proyecto de ley de iniciativa popular rechazado en el Parlamento debe someterse a “referendo aprobatorio” si así lo solicita el 10% de los electores inscritos en el censo electoral. Es importante destacar, asimismo, el caso de Perú, donde la legislación prevé la

posibilidad de someter a referendo una iniciativa legislativa rechazada o modificada sustancialmente por el Parlamento.

Finalmente, la "revocatoria de mandato" consiste en la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, resultado de un proceso de consulta del mismo tipo. Por lo general, en América Latina esta posibilidad queda limitada al ámbito subnacional salvo para los casos de Ecuador, Panamá y Venezuela, que sí lo contemplan a nivel nacional. En Ecuador, los ciudadanos pueden revocar el mandato de los diputados de su elección si se comprueban actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo. En Panamá, los partidos políticos pueden ejercer la revocatoria para invalidar el mandato de los diputados que hayan postulado, y los ciudadanos de un circuito electoral pueden hacerlo para revocar el mandato de los diputados de libre postulación (lo que no hace una revocatoria de mandato pura)[4]. En Venezuela, la revocatoria se establece para todos los cargos de elección popular, incluido el de presidente de la república.

Hasta la fecha, la revocatoria de mandato sólo se ha empleado a nivel nacional en Venezuela –agosto de 2004–, cuando se sometió a consulta ciudadana la revocatoria del mandato del presidente Hugo Chávez. Cabe anotar que, por el contrario, este mecanismo está regulado en varios países en el ámbito subnacional y se ha utilizado en algunas oportunidades en Perú, Bolivia y Colombia, entre otros.

El cuadro 1 sistematiza de manera resumida, en tres categorías de países, la situación actual en materia de regulación y el uso de los mecanismos de democracia directa a nivel nacional. De la información se deriva que existe un primer grupo de países en los que existe al menos uno de los tres mecanismos anteriormente citados, y éste o éstos han sido utilizados. El segundo grupo de países lo constituyen aquellos que no han utilizado ninguno de los mecanismos pese a que disponen de regulación. El tercer grupo reúne a los países que no prevén ninguno de estos mecanismos a nivel nacional.

[4] En Panamá también existe la revocatoria para los Representantes de Corregimiento, y puede ser iniciada por iniciativa popular y por los partidos políticos cuando han sido postulados por éstos.

Cuadro 1. Mecanismos de democracia directa en América Latina a nivel nacional

País	Iniciativa legislativa popular	Consulta popular (plebiscito/referendo)	Revocatoria de mandato
Argentina	Sí	Sí	No
Bolivia	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Brasil	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Chile	No	Sí, sólo para reforma constitucional cuando hay desacuerdo entre Ejecutivo y Congreso	No
Colombia	Sí	Sí	No
Ecuador	Sí No se ha utilizado	Sí	Sí, para diputados provinciales
Guatemala	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Panamá	No	Sí	Sí [1] Sí se ha utilizado
Perú	Sí No se ha utilizado	Sí	No [2]
Uruguay	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Venezuela	Sí No se ha utilizado	Sí	Sí, para todos los cargos
Costa Rica	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado [3]	No
El Salvador	No	Sí No se ha utilizado	No
Honduras	No	Sí No se ha utilizado	No
Nicaragua	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
Paraguay	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
México	No	No	No
Rep. Dominicana	No	No	No

[1] De acuerdo con el artículo 151 de la Constitución Política de Panamá, los partidos políticos pueden ejercer la revocatoria de mandato para destituir a los diputados que hayan postulado y los ciudadanos de un circuito electoral, para revocar el mandato de los diputados de libre postulación.

[2] De acuerdo con el artículo 2, literal a), de la Ley 26.300 y artículo 20 de la misma norma, existe la revocatoria del cargo de autoridades regionales y municipales.
[3] En Costa Rica se realizará un referendo el 7 de octubre de 2007, para definir si se aprueba o no el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana.
Fuente: Elaboración propia.

En resumen, como ya hemos señalado, en la introducción de este trabajo, a principios de los años noventa en América Latina cobró fuerza la tendencia de expandir los mecanismos de democracia directa en busca de mayores niveles de participación ciudadana para corregir la crisis de representación y hacer frente a los problemas de gobernabilidad.

A mediados de 2007, como resultado de este proceso, 16 países de América Latina regulan a nivel nacional diferentes mecanismos de democracia directa en sus constituciones respectivas. Cabe advertir que la gran mayoría de las constituciones reformadas en la región durante las décadas de 1980 y 1990 incluyeron el uso de mecanismos de democracia directa. La razones para su adopción fueron diferentes en cada país, pero en varios casos se destacaron de manera significativa dos condiciones: la primera fue la creciente influencia de intereses de políticos alternativos (*outsiders*), entre ellos presidentes neopopulistas o partidos anteriormente excluidos que llegaron a dominar las asambleas constituyentes; y la segunda fueron circunstancias en las que los intereses políticos tradicionales sufrieron importantes presiones para democratizar las instituciones políticas. Uruguay constituye la excepción, ya que estos mecanismos datan de 1934[5]. Los países que han incorporado más recientemente estas figuras en sus constituciones son Costa Rica en mayo de 2002, Honduras en enero de 2004[6] y Bolivia en febrero del mismo año[7].

[5] Sin embargo, a partir de la vigencia de la Constitución de 1919, se fueron adoptando algunos institutos de democracia directa a nivel local. En el art. 141, por ejemplo, se consagraba el derecho de iniciativa sobre asuntos de una localidad si era apoyado por 25% de los inscritos en una circunscripción.
[6] El Congreso acordó reformar por adición el artículo 5 del Decreto Legislativo Nº 131 del 11 de enero de 1982, en el cual se instituyen como mecanismos de consulta a los ciudadanos el referendo y el plebiscito para asuntos de importancia fundamental de la vida nacional. Una ley especial aprobada por dos terceras partes de la totalidad de los diputados del Congreso nacional determina los procedimientos, requisitos y demás aspectos necesarios para el ejercicio de las consultas populares (20 de enero de 2004).
[7] El artículo 4º de la Constitución política de Bolivia señala que el pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa

En el cuadro 2 se presentan las referencias constitucionales que conciernen al uso de los mecanismos de democracia directa en los diferentes países de la región.

Cuadro 2. América Latina: mecanismos de democracia directa en normativa constitucional

País	Año de la Constitución	Artículos relevantes
Argentina	1994	39, 40
Bolivia	1967, reformas de 2004	4
Brasil	1988, reformas de 2001	14, 49, 18**
Chile	1980, reformas de 2000	5, 32, 107, ** 117, 119
Colombia	1991, reformas de 2001	40, 103, 105,** 170, 297, ** 307,** 319,** 321,** 377, 378, 379
Costa Rica	1949, reformas de 2002	102;105;123;124;129;195
Ecuador	1998	26, 103, 104, 105, 106,** 107,** 108, 109, 110, 111, 112, 113; 146
El Salvador	1983, reformas de 2000	73, 89
Guatemala	1985, reformas de 1994	173, 277, 280, Disp. Trans. artículo 19
Honduras	1982, reformas de 2004	2
Nicaragua	1987, reformas de 1995	2, 168, 173
Panamá	1972, reformas de 2006	227,** 238,** 23,9** 313, 314, 325
Paraguay	1992	121, 122, 123, 290
Perú	1993, reformas de 2000*	2, 31, 32, 190,** 206
Uruguay	1967, reforma de 1997	79, 82, 304,** 322, 331
Venezuela	1999	6, 70, 71, 72, 73, 74, 341 y 342

* En lo referente a mecanismos de democracia directa, en 2000 no se modificó la Constitución de 1993. Sí fue modificada la Ley 26,300.
** Hace referencia a cuestiones regionales o locales.
Fuente: Elaboración propia.

Sólo dos de los 18 países de América Latina, República Dominicana y México, no contemplan en sus textos constitucionales estos mecanismos, aunque en el caso mexicano los instrumentos de democracia directa sí están regulados en algunos de sus estados o a nivel local. Finalmente, tenemos los casos de Costa Rica[8], El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay, que sí los incluyen aunque no los han empleado hasta el presente. Colombia, por su parte, pese al amplio menú de mecanismos de democra-

Legislativa Ciudadana y el Referéndum establecidos por la Constitución. Estos mecanismos están normados por la Ley Nº 2.631, del 20 de febrero de 2004.
[8] Como ya indicamos, en Costa Rica se ha convocado a referendo para decidir sobre la aprobación o no del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, para el 7 de octubre del 2007.

cia directa regulados en su Constitución de 1991, los ha utilizado escasamente en el ámbito nacional.

4. Evolución y análisis de la experiencia latinoamericana 1978-2007 en el uso de los mecanismos de democracia directa

El cuadro 3 presenta una visión sistematizada de la aplicación de consultas populares a nivel nacional en los países de la región durante el período 1978-2007.

Cuadro 3. América Latina: consultas populares realizadas a nivel nacional entre 1978 y 2007[9]

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Argentina	Nov. 84	Consulta	Laudo Beagle	Aprobada	Legitimador, no vinculante. Apoyo a la gestión del presidente Alfonsín, iniciador de la propuesta. *Gana la posición de gobierno.*
Bolivia	Jul. 04	Referendo	Consulta sobre la política energética del país.	Aprobado	Legitimador de la política del gobierno de Carlos Mesa. Vinculante. *Gana la posición de gobierno.*
Bolivia	Jul. 06	Referendo	Referendo nacional vinculante a la Asamblea Constituyente para las autonomías departamentales.	Aprobada la autonomía en 4 departamentos: Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando.	El resultado es vinculante para la Asamblea Constituyente, en el sentido de que estará obligada a incorporar constitucionalmente la autonomía para los departamentos donde se aprobó esta opción por mayoría simple. *Gana la posición de gobierno.*
Brasil	Abr. 93	Plebiscito	Monarquía o república, parlamentarismo o presidencialismo.	Rechazado el cambio de régimen.	Legitimador del régimen vigente. República y presidencialismo. Vinculante. *Gana la posición de gobierno.*
Brasil	Oct. 05	Referendo	Prohibición del comercio de armas de fuego y municiones.	Rechazado	Se mantiene el comercio de armas, a pesar de la iniciativa del gobierno por prohibirlo. *Pierde la posición de gobierno.*
Chile	Sep. 80	Plebiscito	Nueva Constitución fundante del nuevo régimen.	Aprobado	Nueva Constitución y nuevo sistema electoral. *Gana la posición de gobierno.*
Chile	Oct. 88	Plebiscito	De acuerdo con la Constitución de 1980, prolongación o no del mandato del presidente general Augusto Pinochet.	Rechazado	Rechazo de la propuesta militar por vía de la consulta popular, prevista ya en 1980. Permitió, a continuación, acelerar la apertura democrática. *Pierde la posición de gobierno.*
Chile	Jul. 89	Plebiscito	Reforma constitucional.	Aprobado	Confirmatorio de las negociaciones de transición a la democracia. *Pierde la posición de gobierno.*

[9] En el cuadro se muestran todos los casos en que se utilizaron mecanismos de consulta

Colombia	Mar. 90	Consulta "informal"	Posibilidad de reformar la Constitución por medios extra-parlamentarios. Consulta promovida por estudiantes ["7ª papeleta"].	Aprobada	Con base en esta consulta informal se realizó la convocatoria y la elección de una Asamblea Constituyente en diciembre de 1990. *Gana la posición de gobierno.*
Colombia	Oct. 97	Consulta	Apoyo a la pacificación.	Aprobada	Ninguno. Intento de legitimación del proceso de paz por parte de la Presidencia. *Gana la posición de gobierno.*
Colombia	Oct. 03	Referendo	Dieciocho consultas que buscaban la aceptación de la ciudadanía de una serie de propuestas del Presidente relativas a varios temas. Entre ellos destacaba la reducción del Congreso, el endurecimiento de causales de pérdida de investidura, la eliminación de auxilios con dineros públicos, nuevos recursos para educación y saneamiento básico, el endurecimiento de requisitos para la obtención de personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, la eliminación de contralorías de los departamentos y municipios del país.	Rechazado	No aceptación de las propuestas del presidente Uribe, quien pretendía involucrar al pueblo en la toma de diversas decisiones. *Pierde la posición de gobierno.*
Ecuador	Ene. 78	Plebiscito	Constitución	Aprobado	Aprobación de la Constitución de 1978 en lugar de la de 1945. *Gana la posición de gobierno.*
Ecuador	Jun. 86	Consulta	Candidaturas independientes de los partidos	Rechazada	No vinculante. Convocado por el Presidente. Se convirtió en un plebiscito de su gestión que le resultó negativo. *Pierde la posición de gobierno.*

popular a nivel nacional en América Latina entre 1978 y abril de 2007. Cabe resaltar que en cinco de esos casos los mecanismos fueron empleados por gobiernos autoritarios antes de concretarse la transición a la democracia: Chile (1980, 1988 y 1989), Panamá (1983) y Uruguay (1980).

Ecuador	Ago. 94	Consulta-encuesta de siete preguntas[10].	Candidaturas independientes, reducción en la asignación de partidas presupuestarias de los diputados, reelección de cargos excepto Presidente. En general apuntaban a dar legitimidad al Presidente (reformas de corte constitucional).	Aprobada	Vinculante. Aprobadas las reformas y se legitima la acción gubernamental del presidente Sixto Durán, iniciador del proceso. *Gana la posición de gobierno.*
Ecuador	Nov. 95	Consulta-encuesta	Once preguntas. Entre las principales estaba la posibilidad de que el Presidente pudiese disolver el Parlamento. Además, reformas a la seguridad social, manejo presupuestario, descentralización y reforma a organismos judiciales.	Rechazada *in totum.*	No vinculante. Se tradujo en un plebiscito contra la gestión del presidente Sixto Durán, iniciador del proceso. *Pierde la posición de gobierno.*
Ecuador	May. 97	Consulta-encuesta	Catorce preguntas. Puntos principales: apoyar destitución de Bucaram y la presidencia de Alarcón.	Aprobada	No vinculante. Convocada por el presidente interino Fabián Alarcón, se legitimó la caída del anterior presidente Bucaram y la confirmación de Alarcón en la Presidencia. Como resultado de la consulta se convocó a una Constituyente que aprobó una nueva Constitución, donde se recoge una parte de las medidas sometidas a consulta. *Gana la posición de gobierno.*
Ecuador	Nov. 06	Consulta-encuesta	Tres preguntas sobre la política de educación, salud y asignación de los excedentes de los recursos petroleros para acciones sociales.	Aprobada	No vinculante. Las tres preguntas propuestas por el presidente Palacios fueron aprobadas. *Gana la posición de gobierno.* El presupuesto del Estado incluyó más recursos para el sector educación.

[10] Utilizamos el término "consulta-encuesta" debido a que el formato de la boleta para la consulta fue similar al cuestionario de una encuesta de opinión pública.

Ecuador	Abr. 07	Referendo	Convocatoria a Asamblea Constituyente.	Aprobado	La convocatoria a Constituyente realizada por el presidente Correa fue aprobada. Con ello se conforma la Asamblea Constituyente para transformar el marco institucional del Estado y elaborar una nueva Constitución. *Gana la posición de gobierno.*
Guatemala	Ene. 94	Consulta popular (Referendo)	Reforma constitucional	Aprobada	Aprobación de reformas constitucionales resultado de los ajustes de la institucionalidad tras el fracasado autogolpe del presidente Jorge Serrano. *Gana la posición de gobierno.*
Guatemala	May. 99	Consulta popular (Referendo)	Reformas constitucionales para implementar acuerdos de paz y otras reformas.	Rechazada	Se tradujo en plebiscito en contra del gobierno y no sobre el tema constitucional en debate. *Pierde la posición de gobierno.*
Panamá	Abr. 83	Referendo	Reforma constitucional.	Aprobado	Se logra acuerdo entre el gobierno y la oposición. Se inicia la democratización de la estructura de gobierno. Se establecen las bases para el balance entre el Ejecutivo y el Legislativo. *Gana la posición de gobierno.*
Panamá	Nov. 92	Referendo	Reforma constitucional de 58 puntos.	Rechazado	Intento de legitimar las reformas introducidas por el régimen democrático. *Pierde la posición de gobierno.*
Panamá	Ago. 98	Referendo	Reforma constitucional. Reelección inmediata del Presidente y otros puntos.	Rechazado	Se votó contra la gestión del presidente Pérez Balladares y no en contra de todo el paquete constitucional. *Pierde la posición de gobierno.*
Panamá	Oct. 06	Referendo	Propuesta de la Autoridad del Canal de Panamá, sobre la construcción del tercer juego de esclusas en el Canal.	Aprobado	Se aprueba la ampliación del Canal de Panamá. *Gana la posición de gobierno.*
Perú	Oct. 93	Referendo	Ratificación de la Constitución.	Aprobado	Legitimación del nuevo régimen del presidente Fujimori. *Gana la posición de gobierno.*
Uruguay	Nov. 80	Plebiscito	Nueva Constitución propuesta por el régimen militar.	Rechazado	El rechazo generó presión para que los militares iniciaran el proceso de liberalización del régimen. El gobierno estaba a favor de la nueva Constitución. *Pierde la posición de gobierno.*
Uruguay	Abr. 89	Referendo	Dejar sin efecto la Ley de Caducidad, que era la ley de amnistía general para los militares y la policía.	Rechazado	La Ley se mantuvo confiriendo respaldo popular a una decisión muy controvertida. El gobierno estaba a favor de mantener la Ley de Caducidad. *Gana la posición de gobierno.*
Uruguay	Nov. 89	Plebiscito	Reforma constitucional para fijar procedimientos y criterios que se deberían emplear para incrementar periódicamente las jubilaciones y pensiones.	Aprobado	Promovida por la Comisión Nacional de Jubilados. Comenzó a regir un nuevo sistema de reajustes de jubilaciones y pensiones establecido en la propia Constitución. El gobierno estaba en contra. *Pierde la posición de gobierno.*
Uruguay	Dic. 92	Referendo	Propuesta para derogar una ley que privatizaría parcialmente la empresa estatal de teléfonos.	Aprobado	Expresión de que prevalecían los sentimientos estatistas del electorado. El gobierno estaba en contra de la derogación de la ley. *Pierde la posición de gobierno.*
Uruguay	Ago. 94	Plebiscito	Reforma constitucional para separar en la papeleta las elecciones nacionales y las municipales	Rechazado	Tanto el gobierno y la oposición estaban a favor de las reformas, pero fue rechazada por los ciudadanos. *Pierde la posición de gobierno.*
Uruguay	Nov. 94	Plebiscito	Reforma constitucional para establecer regulaciones que protegieran a los jubilados y pensionados.	Aprobado	Constitución reformada para agregar protecciones para este grupo de ciudadanos. El gobierno estaba en contra de la reforma. *Pierde la posición de gobierno.*

Uruguay	Nov. 94	Plebiscito	Reforma constitucional que buscaba asignar 27% del presupuesto al sector educativo.	Rechazado	El gobierno estaba en contra de la reforma constitucional. *Gana la posición de gobierno.*
Uruguay	Dic. 96	Plebiscito	Reforma constitucional orientada a modificar el sistema electoral.	Aprobado	Importantes reformas al sistema electoral, al eliminar el voto doble simultáneo y sustituirlo por elecciones primarias y elecciones generales. El gobierno estaba a favor de la reforma. *Gana la posición de gobierno.*
Uruguay	Oct. 99	Plebiscito	Reforma constitucional para prohibir presentarse como candidatos a los funciona-rios de empresas estatales.	Rechazado	El gobierno estaba en contra de la reforma. *Gana la posición de gobierno.*
Uruguay	Oct. 99	Plebiscito	Reforma constitucional para establecer un porcentaje fijo del presupuesto para el Poder Judicial.	Rechazado	El gobierno estaba en contra de la reforma constitucional. *Gana la posición de gobierno.*
Uruguay	Dic. 03	Referendo	Recurso contra la Ley Nº 17.448 de 2002, que autorizaba a la ANCAP a asociarse con empresas privadas y que eliminaba el monopolio para la importación de combustibles a partir de 2006.	Aprobado	Imposibilidad de la ANCAP de asociarse con otras empresas para los fines previstos en la ley. Vinculante. El gobierno esta-ba en contra de la derogación; sin embargo, fue derogada por la ciudadanía. *Pierde la posición de gobierno.*

Uruguay	Oct. 04	Plebiscito	Reforma constitucional para incluir una serie de normas sobre el derecho y utilización de los recursos hídricos.	Aprobado	Los recursos hídricos no podrán estar en manos de particulares ni empresas privadas, y todos los servicios de suministro de agua potable deben permanecer en manos de empresas estatales. El gobierno estaba en contra de la reforma constitucional. *Pierde la posición de gobierno.*
Venezuela	Abr. 99	Referendo	Pronuncia-miento de la población sobre la reali-zación de una Asamblea Nacional Constituyente, así como las reglas del juego aplica-bles a dichos comicios.	Aprobado	Elección de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente el 25 de julio de 1999. *Gana la posición de gobierno.*
Venezuela	Dic. 99	Referendo	Reforma constitucional.	Aprobado	Respaldo a la reforma promulgada por la Asamblea Constituyente. *Gana la posición de gobierno.*
Venezuela	Dic. 2000	Referendo	Renovación dirigencia sindical.	Aprobado	Generó una correlación de fuerzas favorable al oficialismo. Vinculante. *Gana la posición de gobierno.*
Venezuela	Ago. 04	Referendo	Revocatoria de mandato del presidente Chávez.	Rechazado	El presidente Chávez continúa su ejercicio como presidente de la república. *Gana la posición de gobierno.*

Fuente: Elaboración propia.

Como claramente se desprende del cuadro 3, entre 1978 y abril de 2007 se llevó a cabo un total de 41 consultas populares[11] en 11 países de la región[12]. En 25 ocasiones (61%), la posición del gobierno salió vencedora en el resultado de las consultas y en las otras 16, la posición del gobierno fue derrotada. El país donde más veces la tesis oficialista fue derrotada es el Uruguay con siete de las doce consultas celebradas, o sea un 58%. Por su parte, si analizamos los resultados de las 11 consultas celebradas desde el año 2000 a la fecha, vemos que en 7 ocasiones triunfó la tesis del gobierno (o sea el 64% de los casos), dos veces en Bolivia, en el 2004 y 2005; dos veces en Venezuela, en el 2000 y 2004; dos veces en el Ecuador, en el 2006 y 2007; y una en Panamá, en el 2006. Por su parte, la tesis del gobierno fue derrotada en cuatro ocasiones desde el 2000 a la fecha (o sea en el 36% de los casos): dos veces en el Uruguay, en el 2003 y 2004; uno en Colombia, en el 2003; y uno en Brasil en el 2005, si bien en esta última, el gobierno de Lula trató de jugar de manera ambivalente para despegarse de la derrota que sufrió la propuesta que en un principio apoyó su gobierno.

Es significativo el hecho de que cinco de las 41 consultas hayan tenido lugar durante regímenes autoritarios: Uruguay en 1980, Chile en 1980, 1988 y 1989, y Panamá en 1983. En este último, el referendo aprobado en 1983 fue producto del consenso entre gobierno y oposición, y las reformas constitucionales aprobadas, cuya mayoría continúa vigente, configuraron el punto de partida para reequilibrar al Ejecutivo y Legislativo y democratizar la estructura del gobierno panameño. Por su parte, los resultados del plebiscito celebrado en Uruguay en 1980 no favorecieron a los militares y allanaron el camino a cuatro años de negociaciones que culminaron con la reinstauración de la democracia. Por el contrario, el régimen del general Augusto Pinochet se impuso en Chile en el plebiscito de 1980 e introdujo su propia Constitución. Sin embargo, la consulta popular celebrada en 1988, prevista en la Constitución de 1980 como un instrumento para validar la continuidad de Pinochet, tuvo un resultado desfavorable para el régimen.

[11] En Brasil se han realizado dos referéndums más que no se toman en cuenta, pues no fueron "oficiales". Se trata del referéndum de setiembre de 2000 sobre las reformas del Fondo Monetario Internacional, y el segundo en setiembre del 2002 sobre el Área de Libre Comercio de las Américas.

[12] Al momento de concluir este trabajo (31 agosto de 2007), estaba prevista la realización de otras dos consultas populares en la región, la primera en Costa Rica el 7 de octubre para definir la aprobación o no del Tratado de Libre Comercio con EE.UU. La segunda consulta se realizaría en Venezuela, en diciembre de 2007, para ratificar una serie de reformas constitucionales que se encuentran en trámite actualmente.

Posteriormente, la consulta popular de 1989, cuyo propósito fue modificar la Constitución para promover el retiro de Pinochet del poder y facilitar la transición a la democracia, consiguió un resultado positivo.

Un análisis desde la perspectiva del carácter vinculante o no de las consultas populares muestra que las realizadas en la Argentina en 1984, Colombia en 1990 y 1997 y Ecuador en 1986, 1995, 1997 y 2006 no tuvieron carácter vinculante. En el último país, la consulta de 1997 condujo a la convocatoria de una Asamblea Constituyente, que incorporó en su propuesta de reforma constitucional buena parte de lo que se había aprobado previamente mediante la consulta popular. En los restantes 34 casos el resultado de la consulta fue vinculante.

Se observa, asimismo, una variada gama de contenidos y resultados en la temática de las consultas. Así, por ejemplo, 21 de las consultas populares se realizaron para aprobar o rechazar reformas constitucionales (o sea el 51%): 9 en Uruguay, 5 rechazadas y 4 aprobadas; 3 en Panamá, de las cuales 2 se rechazaron y 1 se aprobó; 2 en Chile, ambas aprobadas; 2 en Ecuador, ambas aprobadas; 2 en Guatemala, 1 aprobada y 1 rechazada; 1 en Brasil, rechazada, y otras 2 celebradas en Perú y Venezuela respectivamente, ambas aprobadas.

Las restantes 20 consultas trataron sobre diversos temas. La de la Argentina de 1984 sobre el conflicto del Canal de Beagle; en Bolivia, la consulta realizada en 2004 aprobó la política del gobierno en materia energética, y el referendo autonómico de 2006 sometió a consideración de la ciudadanía la autonomía de los departamentos del país. La consulta efectuada en Brasil en octubre de 2005 para prohibir el comercio de armas de fuego y municiones fue rechazada; la de Colombia de 1990 legitimó y conformó una Asamblea Constituyente el mismo día de su realización; en 1997, una segunda consulta buscó el apoyo a los esfuerzos de paz por parte de la Presidencia, y el referendo de 2003 sometió a consideración de la ciudadanía una serie de propuestas del presidente Uribe referidas a diversos temas, entre ellos la reducción del Congreso, el endurecimiento de las causales de pérdida de investidura, la eliminación de auxilios con dineros públicos y la dotación de nuevos recursos para la educación, entre otros. Las propuestas del Presidente fueron rechazadas por la ciudadanía.

Como ya tuvimos ocasión de señalar previamente, en Chile se sometió a plebiscito en 1988 la continuidad del general Augusto Pinochet; el resul-

tado fue negativo y con ello se aceleró el proceso de apertura democrática. En Ecuador se realizaron cinco consultas: la de 1986 rechazó la posibilidad de las candidaturas independientes; en 1995 otra consulta-encuesta negó, entre otras cosas, la autoridad del Presidente para disolver el Parlamento y la ampliación de dos a cuatro años del período a los legisladores provinciales. La tercera consulta-encuesta se realizó en 1997, cuando se legitimó la destitución del presidente Abdalá Bucaram y la conformación de su sucesor Fabián Alarcón. La cuarta se efectuó en noviembre de 2006 y se aprobaron tres preguntas sobre la política de educación, salud y asignación de los excedentes de los recursos petroleros para acciones sociales. En la quinta y última, realizada en abril de 2007, se aprobó la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

En 2006 se llevó a cabo el referendo en Panamá con el objetivo de autorizar la construcción del tercer juego de esclusas en el Canal. En Uruguay, tres consultas celebradas en 1989, 1992 y 2003 buscaban anular determinada legislación; la primera fue rechazada y se mantuvo la ley, y en los otros dos casos se derogaron. En Venezuela, la consulta de abril de 1999 aprobó la conformación de una Asamblea Constituyente; asimismo, en diciembre de 2000 el gobierno del presidente Hugo Chávez convocó a otro referendo para sondear el apoyo a la convocatoria a nuevas elecciones sindicales en un lapso de 180 días. Como la convocatoria para resolver un asunto de esta materia entraba en conflicto con las disposiciones de la Organización Internacional del Trabajo, la ciudadanía respondió a la petición de los sindicatos de no participar; sin embargo, la iniciativa fue aprobada con la afluencia a las urnas de sólo 23,5% del electorado. Finalmente, la consulta convocada en 2004 con el objetivo de revocar el mandato del presidente Hugo Chávez ratificó su continuación en el Ejecutivo.

Corresponde destacar, en cuanto al origen de las consultas populares, que la amplia mayoría de las realizadas durante el período 1978-2007 resultó de iniciativas surgidas “desde arriba”. En efecto, el Poder Ejecutivo promovió las consultas de la Argentina en 1984, Bolivia en 2004, Brasil en 2005[13], Colombia en 1997 y 2003, Venezuela en 2000, y las siete consultas de Ecuador. En total, 13 casos.

[13] Vale la pena aclarar que la consulta popular de Brasil en el 2005 fue convocada por el Poder Legislativo, y promovida por el Poder Ejecutivo.

Las aprobaciones de reformas constitucionales, si bien formalmente promovidas por los órganos legislativos y/o constituyentes, fueron iniciadas en seis casos por el Ejecutivo: Guatemala en 1994, Panamá en 1998, Perú en 1993, Venezuela en 1999, y Chile y Uruguay en 1980, durante los regímenes militares. En síntesis, el Ejecutivo inició 19 de las 41 consultas realizadas. Otras diez nacieron de acuerdos de la clase política plasmados en constituciones aprobadas o rechazadas, o resultaron de previsiones constitucionales previamente pactadas, como la ya citada consulta brasileña de 1993, la chilena de 1988 y los referendos en Panamá de 1983 y 2006. En total, 29 de las consultas se llevaron a cabo con base en iniciativas “desde arriba”.

Los restantes 12 casos partieron de iniciativas “desde abajo”. Nueve en Uruguay: 3 reformas constitucionales aprobadas (en 1989, 1994 y 2004), 3 rechazadas (1 en 1994 y 2 en 1999) y 3 referendos convocados para revocar leyes. La décima, como ya se señaló, tuvo lugar en Colombia en 1990, con carácter informal, y dio origen a la nueva Constitución de 1991; la onceava en Venezuela (agosto de 2004), impulsada por sectores de la oposición que promovieron el proceso de recolección de firmas requerido para solicitar que se convocara a la revocatoria de mandato. Por último, la doceava, en Bolivia en 2006 cuando las más importantes organizaciones de Santa Cruz de la Sierra reunieron las firmas necesarias para realizar el referendo sobre las autonomías departamentales del país.

5. Balance

5.1. Uso y frecuencia de la aplicación de las consultas populares

Un buen diseño y uso de los instrumentos de democracia directa puede generar una sana renovación de un orden sociopolítico, capacitar al ciudadano para participar en los asuntos públicos y ejercer controles eficaces sobre los funcionarios electos, y complementar adecuadamente la democracia representativa con eficaces fórmulas de participación directa (Kornblith, 2007, p. 8). Sin embargo, si estos mecanismos de democracia directa son utilizados de manera patológica o desvirtuada, los mismos pueden también constituirse en un instrumento peligroso para la puesta en marcha de una “democracia plebiscitaria”.

En este sentido, el análisis de la experiencia latinoamericana comparada en materia de mecanismos de democracia directa de los últimos 29 años evidencia, en mi opinión, que el uso de estos instrumentos a escala nacional ha sido más bien modesto y altamente concentrado en un número reducido de países. En efecto, estas instituciones han sido utilizadas sólo en 11 de los 16 países que regulan estos mecanismos (todos en democracia a excepción de Chile, Uruguay en un caso –1980–, y Panamá en un caso también –1983–), pero de manera frecuente sólo en dos de ellos (Uruguay y Ecuador)[14]. En Venezuela por su parte, se han utilizado con mucha mayor frecuencia desde la llegada al poder del presidente Chávez; y en Panamá, con el referendo de 2006, las experiencias de esta práctica han sido cuatro. De este modo, 27 de los 41 procesos (o sea el 66%), han tenido lugar sólo en cuatro países: doce en el Uruguay, siete en Ecuador, cuatro en Venezuela, y otros cuatro en Panamá. Para decirlo en términos cuantitativos, el 22% de los 18 países de la región, concentra el 66% de las consultas o procesos de democracia directa que han tenido lugar entre 1978 y 2007. Y un solo país, el Uruguay, concentra el 30% del total de estas consultas.

Cabe señalar que una mirada retrospectiva desde el inicio de la transición a la democracia (finales de 1970) a la fecha, evidencia una tendencia creciente al empleo de las instituciones de democracia directa. En efecto, mientras en la década de 1980 se realizaron nueve consultas populares (21%), durante la de 1990 el número saltó a 20 (48%), en su mayoría para legitimar o rechazar reformas constitucionales. A partir de 2000 se han realizado 11 consultas (27%): 2 en Bolivia, 2 en Ecuador, 2 en Uruguay, 2 en Venezuela, 1 en Brasil, 1 en Colombia y 1 en Panamá[15].

[14] Aquí se toman en cuenta las siete consultas realizadas a nivel nacional. Sin embargo, en Ecuador se han dado otras cinco consultas de carácter provincial, todas ellas en el año 2000, sobre la instauración de un régimen autonómico. En todas las consultas venció la opción de la autonomía con márgenes superiores a 80 por ciento (Pachano, 2007, p. 8).
[15] La otra consulta popular incluida en este análisis es el plebiscito de 1978 en Ecuador.

GRÁFICO 2

CONSULTAS POPULARES EN AMÉRICA LATINA DESDE 1978

Andinos y uruguayos son los veteranos

PAÍS	AÑO	GANÓ O PERDIÓ POSICIÓN DE GOBIERNO	% DE PARTICIPACIÓN DEL PADRÓN	PROMEDIO DE PARTICIPACIÓN
Argentina	1984	✓	72,4	72,4%
Bolivia	2004	✓	60,1	72,3%
	2005	✓	84,5	
Brasil	1993	✓	74,2	76,8%
	2005	X	78,2	
Colombia	1990	✓	38,1	32,4%
	1997	✓	— (No hay datos)	
	2003	X	32,4	
Chile	1980	✓	— (No hay datos)	95,56%
	1988	X	97,5	
	1989	X	93,7	
Ecuador	1978	✓	86,7	69,9%
	1986	X	73,8	
	1994	✓	64,0	
	1995	X	58,8	
	1997	✓	59,2	
	2006	✓	75,5	
	2007	✓	71,8	
Guatemala	1994	✓	15,9	17,2%
	1999	X	18,8	
Panamá	1983	✓	68,7	53,4%
	1992	X	40,0	
	1998	X	63,4	
	2006	✓	53,4	
Perú	1993	✓	70,4	70,4%
Uruguay	1980	X	85,4	87,4%
	1989	✓	84,7	
	1989	X	89,3	
	1992	X	82,8	
	1994	X	86,2	
	1994	✓	91,5	
	1994	X	91,5	
	1996	✓	86,2	
	1999	✓	89,4	
	1999	✓	89,4	
	2003	X	83,5	
	2004	X	89,9	
Venezuela	1999	✓	37,5	43,7%
	1999	✓	44,0	
	2000	✓	23,5	
	2004	✓	69,9	

REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE CADA PAÍS

✓ Ganó X Perdió
● Cantidad de consultas populares en cada país
Países donde consulta popular no está regulada
Países donde no se ha usado ley de referendos

FUENTE: DANIEL ZOVATTO Y LA NACIÓN

FREDDY SOLÍS B. / LA NACIÓN

Importa apuntar, asimismo, que durante los últimos años, y sobre todo a partir del año 2000, se constata un uso cada vez mayor de los mecanismos de democracia directa en los países de la Región Andina. De los once procesos de democracia directa que han tenido lugar entre el año 2000 y el año 2007, siete de ellos (o sea un 64%), tuvieron lugar en países andinos: dos en Bolivia, dos en el Ecuador, dos en Venezuela y uno en Colombia. Los otros cuatro tuvieron lugar en el Uruguay (dos), en Brasil (uno), y en Panamá (uno).

Resumiendo, a escala nacional, no es posible establecer una regla general que explique por qué algunos países han empleado más que otros estos mecanismos. Pareciera que la respuesta pasa por el contexto partidario y por la cultura política dominante de cada país. Así, por ejemplo, en Uruguay estos instrumentos preexistieron al proceso de restauración democrática. Después del retorno a la democracia sólo se registró como novedad el uso, hasta entonces desconocido, del recurso de derogación de leyes por medio de un referendo. Sin embargo, Uruguay sigue siendo uno de los países del mundo que tiene una larga y rica tradición en el uso de los institutos de democracia directa, y que desde la primera mitad del siglo XX ha sabido combinar y articular adecuadamente los poderes representativos con la democracia directa. (González Rissotto, 2007, p. 1).

Por el contrario en Ecuador (el segundo país, como sabemos, que más veces ha utilizado estos mecanismos en la región latinoamericana), diversos presidentes en situación de asedio constante o de dudosa legitimidad, ante un sistema político partidario débil y fragmentado, recurrieron frecuentemente a la opinión ciudadana para tratar de zanjar sus respectivas crisis políticas, con efectos no siempre positivos para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y la consolidación de la democracia en este país.

Por su parte, en los tres países más grandes de la región –Brasil, la Argentina y México–, estos mecanismos han sido poco utilizados o no se han utilizado del todo. En la Argentina, como vimos, a escala nacional registra únicamente una consulta popular a nivel nacional (sin efecto vinculante), sobre el tema del laudo limítrofe sobre el Canal de Beagle. En Brasil, han tenido lugar dos experiencias; la primera fue la consulta obligatoria llevada a cabo en 1993 respecto de la posibilidad de implantar el parlamentarismo y la monarquía, que arrojó resultados adversos para ambas propuestas. La segunda experiencia, realizada en octubre de 2005, rechazó la iniciativa de prohibir el comercio de armas de fuego y municiones. Finalmente, en el caso de México, estos mecanismos no se utilizaron del todo a nivel nacional al no estar regulados en su ordenamiento constitucional.

5.2. Origen de la utilización de las consultas populares en América Latina

Como ya se indicó, 29 de las 41 consultas populares (o sea el 71% de las mismas), se originaron “desde arriba” y sólo 12 fueron iniciadas “desde abajo” (29%), de las cuales 9 se llevaron a cabo en un solo país: Uruguay. Esta tendencia obedece al hecho de que si bien algunos estados prevén la intervención de la ciudadanía para iniciar una consulta popular, en la mayoría de los países esta potestad se reserva al Ejecutivo o al Congreso.

Cabe destacar que varios presidentes latinoamericanos han utilizado estos mecanismos de democracia directa con distinta suerte durante el período 1978-2007. En Panamá, el ex presidente Pérez Balladares fracasó en su intento de modificar la Constitución para autorizar la reelección. En Ecuador, el ex presidente Sixto Durán logró respuestas favorables en una primera consulta-encuesta, pero negativas en la segunda, lo que debilitó su gestión de gobierno. La clase política uruguaya registró una derrota en 1994 al no haber logrado imponer una reforma constitucional que separaba las listas de votación municipal de las nacionales, reforma que había sido aprobada por dos tercios de los integrantes del Parlamento; luego, esa misma norma se incluyó en la reforma aprobada en 1996. El ex presidente Fujimori, en Perú, y el presidente Chávez, en Venezuela, utilizaron estos mecanismos de manera exitosa para consolidar sus respectivos proyectos políticos, si bien el primero debió renunciar a su tercer mandato presidencial como resultado del fraude cometido durante la elección de 2000 y la consiguiente crisis desatada.

En Colombia el presidente Álvaro Uribe, amparado en una significativa aprobación popular a su gestión, intentó involucrar a la población en la toma de varias decisiones de distinta índole, presentando 18 preguntas que abarcaban temas diversos, desde la instauración del voto nominal y público en las corporaciones públicas de origen popular, hasta la reducción del tamaño del Congreso y la aprobación de nuevos recursos para educación y saneamiento básico. Los resultados de este esfuerzo fueron negativos en razón de que sólo una de las preguntas

logró la votación necesaria para su aprobación. En Bolivia, el referendo convocado por el ex presidente Carlos Mesa involucró a la población en la toma de decisiones en materia de políticas públicas, relacionadas en esa oportunidad con la política energética. El resultado positivo del referendo permitió consolidar el estilo político de Mesa, basado en una relación directa con los ciudadanos. Por su parte, en Ecuador, el presidente Correa dio un paso decisivo en la consolidación de su proyecto político al contar con el apoyo ciudadano para aprobar la convocatoria a Asamblea Constituyente en la consulta de abril de 2007. Sin duda alguna, el apoyo a la propuesta del Presidente (que no tiene representación legislativa) es una victoria política que le abre un escenario propicio para desarrollar las reformas económicas y políticas que ha tratado de impulsar infructuosamente.

5.3. El papel desempeñado por la sociedad civil

Los ordenamientos constitucionales de varios de los países latinoamericanos prevén la iniciativa de la ciudadanía para reformar la Constitución, lo que en principio supone una mayor capacidad de decisión de parte de aquélla. Sin embargo, debe advertirse que a la fecha únicamente Uruguay ha utilizado este mecanismo. La iniciativa de la sociedad civil, a través de movimientos *ad hoc*, se dio sólo en los casos de las reformas constitucionales planteadas en Uruguay en 1989, 1994 y 1999, para defender al sector de jubilados y pensionistas, a sectores ligados a la enseñanza y al Poder Judicial, habiendo triunfado únicamente las propuestas que presentaron los jubilados en 1989 y 1994.

También fueron de iniciativa popular los referendos derogatorios planteados en Uruguay en 1989, referidos a los abusos de los derechos humanos (Ley de Caducidad sobre el Tema de Derechos Humanos y Amnistía a los Militares) y promovidos por una coalición de partidos de izquierda y un movimiento *ad hoc* de la sociedad civil, que fracasó. El de 1992, que rechazaba la posibilidad de privatizar parcialmente la empresa telefónica, fue promovido también por fuerzas partidarias de izquierda junto con el sindicato de trabajadores de la empresa y se aprobó; el de 2003, que rechazó la eventual asociación de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) con otras empresas públicas o privadas, fue iniciado con una campaña de recolección de firmas en oposición a la propuesta. Como puede verse, en Uruguay la participación de las organizaciones de la sociedad civil ha sido

limitada, dado que en los dos primeros casos se registró la alianza de esos movimientos sociales *ad hoc* con fuerzas partidarias. En Colombia, el "movimiento estudiantil de la 7ª papeleta" promovió los cambios que llevaron a la reforma constitucional de 1991. En Venezuela, diversas agrupaciones opositoras recogieron las firmas necesarias para convocar al referendo revocatorio del presidente Hugo Chávez y, más recientemente en Bolivia, en el 2006, el Comité Pro Santa Cruz reunió unas 300.000 firmas válidas que dieron paso al primer referendo por iniciativa popular de la historia de este país. En el resto de los casos registrados en la región, la iniciativa correspondió principalmente al Presidente o al Parlamento, por lo general de acuerdo con las normas constitucionales que obligan a la consulta ciudadana.

En cuanto a la iniciativa popular legislativa en la Argentina, por ejemplo, ha sido utilizada desde 2001, principalmente para propuestas de ley. Como producto de ello fue aprobada la ley "Contra el hambre más urgente". Otras iniciativas esperan su consideración en el parlamento (Lissidini, 2007, p. 20).

Un caso que debe destacarse es la existencia de la iniciativa popular en Costa Rica a través de la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa. Ésta es una opción (no regulada constitucionalmente) que el Directorio de la Asamblea Legislativa creó en 1999 para que personas, sin ningún tipo de requisito, tengan la posibilidad de presentar anteproyectos de ley, sugerencias y aportes varios ante el Congreso. Estas iniciativas pueden ser acogidas de manera voluntaria por los diputados para presentarlas en la corriente legislativa[16].

Otro caso similar es la Comisión de Legislación Participativa de Brasil, creada en mayo de 2001 como una Comisión dentro de la Cámara de los Diputados; por medio de ella, cualquier entidad civil organizada puede presentar propuestas de legislación. Las propuestas recibidas son analizadas por 18 diputados y, en el caso de aprobarse, se transforman en proyecto de ley y se inicia el proceso de tramitación legal en la Cámara (Fleischer y Bareto, 2007).

[16] Hasta enero de 2007, la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa de Costa Rica ha recibido 566 propuestas de legislación, de las cuales cinco ya son ley y otras tres han cumplido con todo el procedimiento legislativo y están a la espera de la firma del presidente de la república y su publicación en el *Diario Oficial*, *La Gaceta* (Asamblea Legislativa 2007, http://www.racsa.co.cr/asamblea/inciatva/inicialg.htm).

En cuanto a los efectos que estos mecanismos han tenido, puede afirmarse que en general su uso en el ámbito nacional no ha dado mayor protagonismo a la sociedad civil, que ha desempeñado hasta la fecha, y sólo en unos pocos casos, más un papel de control y freno que de creación e innovación[17].

Por su parte, el fortalecimiento de los niveles de control ciudadano sobre el gobierno o respecto de los otros órganos del sistema representativo sólo ha operado en forma limitada. Como ejemplo se puede citar el referendo abrogatorio en Uruguay; sin embargo, el resultado obtenido es todavía objeto de debate[18].

5.4. El comportamiento de la ciudadanía

El comportamiento general de la ciudadanía ha sido diverso; no hay una tendencia regional uniforme. Se constata que en muchos casos los ciudadanos no se pronuncian a favor o en contra del tema puesto a su consideración, sino que expresan su apoyo o frustración frente a los deseos o percepciones de lo que ha hecho o no el gobierno de turno, así como el "desencanto" con la política y con la clase dirigente.

También en más de un caso, aunque el tema parezca relevante, la ciudadanía suele rechazar el planteo, atendiendo a la coyuntura político-partidaria del momento. Un buen ejemplo en este sentido lo dio Guatemala en 1999, ya que las reformas que debían confirmar los Acuerdos de Paz que pusieron fin a la guerra civil de 36 años no interesaron a la ciudadanía, que mayoritariamente no participó en el proceso. Quienes sí lo hicieron, votaron en un alto porcentaje en contra de su aprobación como forma de demostrar su descontento con el gobierno de Álvaro Arzú. Este comportamiento se vio influenciado en gran medida por la acción del Congreso, que no sólo planteó en la consulta las 12 reformas originales relativas a los Acuerdos de Paz, sino que incluyó aproximadamente 53 reformas y originó el rechazo a la consulta.

[17] Bernhard Thibaut señala que difícilmente se puede concluir que estos mecanismos refuercen a la "sociedad civil", pues no parecen disminuir el "desencanto" sino que, más bien, constituyen canales de articulación fuera de las elecciones normales (Thibaut 1998, pp. 65-88).

[18] En el caso de la Ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado, que constituyó una suerte de amnistía general de posibles abusos cometidos por militares y policías durante el periodo dictatorial, se aceptó el resultado jurídico, pero continúa la disputa por la memoria y la historia, así como por reparaciones. En el caso de la Ley que permitía privatizaciones parciales en 1992 y que fue rechazada por la ciudadanía, el tema sigue en debate, especialmente en el área de la telefonía. Posteriormente formas de transmisión de datos y telefonía celular fueron otorgadas por concesión a operadores privados.

En los casos en que correspondió a la ciudadanía resolver cuestiones de relevancia, como en Brasil para optar entre el presidencialismo o el parlamentarismo y entre república o monarquía, la misma mantuvo el *statu quo* (a favor del presidencialismo y de la república). El único país donde se usó el mecanismo de derogación de leyes –Uruguay– muestra tres procesos con resultados diferentes: uno que mantuvo la ley en 1989 (Ley de Caducidad sobre el Tema de Derechos Humanos y Amnistía a los Militares), y los otros dos contrarios a los procesos de privatización (1992) y asociación con capitales privados (2003).

5.5. Participación electoral

En lo que se refiere al nivel de participación electoral en las consultas populares, podemos observar que, en general, el porcentaje de votantes varía según el país y el tema en discusión. Sin embargo, no sólo existen diferencias importantes entre los países, sino dentro de un mismo país, dependiendo del tema y del resultado.

Son especialmente notorios, por su reducida participación, los casos de Guatemala y Colombia, lo que coincide con el alto abstencionismo en elecciones presidenciales que caracteriza a estos países. Hay casos en que las consultas, traducidas a porcentaje sobre el padrón electoral, resultaron aprobadas o rechazadas por menos del 50% de los ciudadanos inscritos. Sin embargo, en la mayoría de las situaciones en que ello ocurrió, los resultados no fueron impugnados, ni su legalidad o legitimidad cuestionadas por quienes resultaron derrotados.

El cuadro 4 muestra el nivel de respaldo electoral obtenido desde 1978 a 2007 en los 11 países que pusieron en práctica consultas populares establecidas en las constituciones nacionales. Asimismo, se muestran los promedios por país y, de manera comparada, se promedia por décadas la participación electoral de estos mecanismos de democracia directa.

Cuadro 4. Consultas populares en América Latina. Participación electoral 1978-2007

País	Fecha	Mecanismo	Electores inscritos	Votos emitidos	Participación (%)	Promedio por país (%)
Argentina	Nov. 1984	Consulta	17.824.795	12.902.637	72,39	72,39
Bolivia	Jul. 2004	Referendo	4.458.293	2.678.518	60,06	72,29
	Jul. 2006	Referendo	3.713.376	3.138.324	84,51	
Brasil	Abr. 1993	Plebiscito	90.256.552	67.010.409	74,24	76,19
	Oct. 2005	Referendo	122.042.615	95.375.824	78,15	
Chile	Sep. 1980	Plebiscito [1]	n.d.	6.271.868	n.d.	95,63
	Oct. 1988	Plebiscito	7.435.913	7.251.943	97,53	
	Jul. 1989	Plebiscito	7.556.613	7.082.084	93,72	
Colombia	Mar. 1990	Consulta "informal"	14.237.110	5.426.886	38,11	32,36
	Oct. 1997	Consulta	20.446.366	n.d.	n.d.	
	Oct. 2003	Referendo	25.069.773	6.673.050	26,61	
Ecuador	Ene. 1978	Plebiscito	2.088.874	1.811.640	86,73	69,89
	Jun. 1986	Consulta	4.255.568	3.130.361	73,56	
	Ago. 1994	Consulta-encuesta	6.214.358	3.977.374	64	
	Nov. 1995	Consulta-encuesta	6.577.974	3.857.590	58,64	
	May. 1997	Consulta-encuesta	6.890.832	4.083.106	59,25	
	Nov. 2006	Consulta-encuesta	9.021.773	6.813.421	75,5	
	Abril 2007	Referendo	9.188.787	6.578.224	71,58	
Guatemala	Ene. 1994	Referendo	3.439.331	545.894	15,87	17,22
	May. 1999	Referendo	4.080.398	757.940	18,57	
Panamá	Abr. 1983	Referendo	834.409	556.969	66,75	53,38
	Nov. 1992	Referendo	1.397.003	559.651	40,06	
	Ago. 1998	Referendo	1.718.870	1.123.901	63,39	
	Oct. 2006	Referendo	2.132.842	924,029	43,32	
Perú	Oct. 1993	Referendo	11.620.820	8.178.742	70,38	70,38
Uruguay	Nov.1980	Plebiscito	1.977.951	1.689.424	85,41	87,45
	Abr. 1989	Referendo	2.283.597	1.934.715	84,72	
	Nov.1989	Plebiscito	2.302.771	2.056.355	89,3	
	Dic. 1992	Referendo	2.345.077	1.941.829	82,8	
	Ago.1994	Plebiscito	2.278.375	1.964.771	86,24	
	Nov.1994	Plebiscito (Pensiones)	2.328.478	2.130.618	91,5	
	Nov.1994	Plebiscito (Educación)	2.328.478	2.130.618	91,5	
	Dic. 1996	Plebiscito	2.343.920	2.019.843	86,17	
	Oct. 1999	Plebiscito (Candidaturas)	2.402.160	2.147.149	89,38	
	Oct. 1999	Plebiscito (Presupuesto)	2.402.160	2.147.149	89,38	
	Dic. 2003	Referendo	2.466.682	1.929.042	83,25	
	Oct. 2004	Plebiscito	2.477.190	2.228.360	89,96	
Venezuela	Abr.1999	Referendo	11.022.031	4.129.547	37,47	43,74
	Dic. 1999	Referendo	10.940.596	4.819.056	44,05	
	Dic. 2000	Referendo	11.202.214	2.632.523	23,5	
	Ago. 2004	Referendo revocatorio*	14.037.900	9.815.631	69,92	
					Promedio 1978-2007 [2]	68,13
					Promedio década 1980 [3]	82,92
					Promedio década 1990 [4]	63,21
					Promedio 2000 [5]	64,19

[1] El plebiscito de Chile en 1980 se realizó bajo una forma especial de legislación *ad hoc*, establecida por Decretos Leyes Nros. 3464 y 3465, del 11 y 12 de agosto respectivamente, en los que se dispuso que en el plebiscito votaran todos los chilenos mayores de 18 años. Incluso podían votar los analfabetos, no videntes y los extranjeros mayores de edad con residencia legal en Chile, sin necesidad de previa inscripción. En ese momento no funcionaba el Registro Electoral, por lo cual sólo se solicitó la cédula de identidad. Por lo tanto, no existen datos sobre la cantidad de personas que estaban en capacidad de votar y no es posible determinar el nivel de participación electoral.
[2] Toma en cuenta 39 procesos. No hay datos para Chile 1980 y Colombia 1997.
[3] Toma en cuenta 8 procesos. No hay datos para Chile 1980.
[4] Toma en cuenta 19 procesos. No hay datos para Colombia 1997.
[5] Toma en cuenta 11 procesos.

* *Nota aclaratoria:* de los cuatro ejercicios de democracia directa realizados en Venezuela, el que registró una mayor participación electoral fue el de la revocatoria de mandato de 2004, con 69,92%, muy por encima del promedio de participación electoral de todas las consultas (43,74%). Incluso, al calcular el promedio de participación electoral venezolano sin tomar en cuenta la consulta de revocatoria de mandato (en este caso el promedio es de 35%), se observa que este país tiene el tercer promedio más bajo de participación electoral de toda la región, después de Guatemala y Colombia. De esta forma, Guatemala, Colombia y Venezuela son los tres países de la región que tienen promedios de participación electoral por debajo del 50% en la realización de consultas populares.

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por los organismos electorales.

Con respecto a los niveles de participación electoral en los mecanismos de democracia directa, se observa que el promedio regional para el periodo 1978-2007 es de 68,13%, levemente menor si se le compara con el promedio de participación electoral en las elecciones presidenciales de la región para el mismo período (70,18%).

Sin embargo, en el comportamiento por país existen amplias diferencias regionales. Al considerar el promedio de participación, observamos que Chile[19] y Uruguay registran los promedios más altos (95,63% el primero y 87,45% el segundo). Un segundo grupo de países se ubica en un nivel intermedio con promedios de participación de entre 50 y 80%: la Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Panamá y Perú. Por último, un tercer grupo se muestra con una afluencia electoral muy débil, registrando promedios inferiores al 50%: Colombia, Guatemala y Venezuela. Son de especial atención los bajos niveles de Guatemala (17,22%) y de Colombia (32,36%), como apuntamos anteriormente.

Otro aspecto a resaltar es la reducción en los promedios de participación electoral entre las décadas de 1980 y 1990, y el leve repunte en el promedio general de participación en las consultas efectuadas después del año 2000. Así, por ejemplo, durante los ochenta las nueve consultas populares celebradas promediaron 82,92% de participación electoral, mientras que en las 20 consultas efectuadas durante los noventa el promedio bajó a 63,21%. Sin embargo, esa tendencia se ha revertido levemente, debido a que en las 11 consultas realizadas a partir del año 2000 el promedio de participación ha registrado 64,19 %.

En suma, destacan dos tendencias durante el período en estudio. La primera, que la región ha vivido un incremento importante en el uso de los mecanismos de democracia directa (sobre todo entre las décadas de 1980 y 1990), y la segunda refleja que el comportamiento electoral se movió de manera inversa hasta los noventa, cuando hubo una reducción significativa en los niveles de participación electoral. Esta tendencia se ha revertido a partir de las experiencias de democracia directa efectuadas desde el año 2000, donde se aprecia un leve incremento en los niveles de participación electoral.

[19] Cabe destacar que en Chile sólo pueden votar quienes se han registrado para tal efecto. Debido a que el registro electoral es voluntario, existe un número importante de chilenos que no se inscribe y, por lo tanto, no vota. Sin embargo, esta situación no se refleja en los datos de participación electoral. Vale la pena recordar, asimismo, que las tres consultas populares en Chile se dieron bajo el régimen autoritario de Pinochet.

5.6. Consecuencias sobre el sistema político

5.6.1. En general

No hay elementos de juicio para afirmar que el uso de los mecanismos de participación ciudadana mejora o empeora el funcionamiento de un sistema político determinado. La mayoría de las democracias europeas recurren muy ocasionalmente a la consulta popular a escala nacional, y sobre todo en relación con temas de política exterior, mientras que Estados Unidos sólo la contempla en el ámbito estatal y local.

Hasta hoy en América Latina la experiencia tampoco parecería indicar que los mecanismos de democracia directa hayan tenido, en la mayoría de los casos, el impacto deseado en cuanto a mejorar la representación o la participación, ni que hayan coadyuvado a disminuir el descontento con la política y los partidos, actuando más bien como canales de expresión de este "desencanto" fuera de las elecciones regulares.

5.6.2. En materia de estabilidad política

No puede afirmarse tampoco que los mecanismos de democracia directa, tal como se han utilizado hasta ahora, hayan mejorado o complicado de manera sustancial la estabilidad política. Como todo instrumento de ingeniería electoral, éstos deben formar parte de una arquitectura mayor y, en ese marco, debe analizarse su funcionamiento. En general, estos mecanismos no se han utilizado para resolver controversias entre el Parlamento y el Ejecutivo, salvo de manera indirecta en Ecuador, donde el ex presidente Sixto Durán recurrió a ellos sin éxito para tratar de mejorar los niveles de legitimidad de su debilitada gestión. En el caso de Venezuela, donde sectores de oposición procuraron la revocatoria del mandato del presidente Hugo Chávez por medio de un referendo, los resultados mostraron la existencia de una ciudadanía polarizada y no abonaron nada a la estabilidad política del país. Más recientemente, en 2006, el referendo sobre las autonomías departamentales en Bolivia también mostró las diferencias políticas inter-

nas entre la derecha y la izquierda, por un lado, y entre occidente y oriente, por otro.

En algunos países, y en determinados momentos, el uso de estos mecanismos puede incluso considerarse negativo para la estabilidad política. Ecuador es de nuevo un buen ejemplo de ello. Las sucesivas consultas no vinculantes sin instrumentación posterior llevaron a acentuar la ingobernabilidad del país. Si bien no puede atribuírseles responsabilidad directa en la pérdida de estabilidad política que llevó a la caída de tres presidentes constitucionales, tampoco puede decirse que hayan contribuido positivamente en favor de la estabilidad.

5.6.3. En materia de reforma política

En cuanto a la reforma política, los mecanismos de democracia directa parecerían carecer de una tendencia clara. En algunos casos favorecieron soluciones conservadoras como fue en 1993 el rechazo al cambio de régimen de gobierno y sistema político en Brasil; en otros han sido más bien revolucionarios y han tenido como objetivo desestructurar el régimen establecido, como el Movimiento de la 7ª Papeleta en Colombia, y la iniciativa de revocatoria de mandato en Venezuela.

En otros casos los resultados se muestran contradictorios. La separación de elecciones municipales de las nacionales, rechazada por la ciudadanía uruguaya en 1994, se aprobó en 1996. Asimismo, en julio de 1986 la ciudadanía ecuatoriana rechazó la posibilidad de aceptar candidaturas independientes de los partidos, pero luego las aceptó en 1994.

5.6.4. En relación con las reformas económicas

La complejidad de los temas económico-financieros determina un alto grado de dificultad para intentar resolverlos mediante la participación ciudadana a través del uso de mecanismos de democracia directa. Por ello, las legislaciones de la mayoría de los países han excluido expresamente estas materias como objeto de eventuales consultas populares. Empero, en algunos países, entre ellos Uruguay, a iniciativa de la sociedad civil y por lo general con la adhesión de partidos políticos de centro-izquierda, se intentó usar estos mecanismos para imponer límites a las reformas económicas. El caso paradigmático es la derogación de la ley que permitía la privatización parcial de la empresa telefónica uruguaya en 1992. Sin embargo, el

mismo esquema no siguió adelante en los años posteriores, cuando se intentó someter a referendo una ley marco sobre la distribución de electricidad y gas. Tampoco prosperó un intento de comenzar a cuestionar el sistema privado de retiros y pensiones, aunque en este caso se debió a razones formales, ya que la Corte Electoral entendió que no procedía la interposición del recurso por ser la materia jubilatoria de iniciativa privativa del Poder Ejecutivo. Asimismo, en 2003 se acogió mediante referendo un recurso contra la ley que permitía que la ANCAP pudiera asociarse con empresas públicas y privadas, nacionales o extranjeras, para la refinación y distribución de combustibles derivados del petróleo.

En Ecuador el intento de grupos de la sociedad civil de convocar a una consulta popular contra el plan económico del gobierno del presidente Gustavo Noboa y la dolarización fracasó al no haberse reunido, según la autoridad electoral, el número suficiente de firmas.

Finalmente, cabe señalar que en Colombia en 2003 el presidente Álvaro Uribe trató de lograr la aprobación de la ciudadanía en temas diversos, como la obtención de nuevos recursos para educación y saneamiento básico, el saneamiento de las finanzas públicas, la eliminación de pensiones y salarios mayores a 25 salarios mínimos mensuales que se pagan con cargo al Estado, entre otros. La respuesta de la ciudadanía impidió que se aprobaran las reformas propuestas, al no alcanzar el umbral necesario para su convalidación. En Bolivia, por el contrario, la ciudadanía dio luz verde, en julio de 2004, a la propuesta del presidente Carlos Mesa para la abrogación de la Ley de Hidrocarburos de 1989, promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada, y a la recuperación de la propiedad estatal de todos los hidrocarburos.

5.7. Consideraciones finales

Un balance preliminar de todo lo hasta aquí analizado arroja diez consideraciones finales principales:

1. La diversidad terminológica existente sobre los diferentes mecanismos de democracia directa en los textos constitucionales de los países latinoamericanos genera confusión. Es necesario, por lo tanto, avanzar en dirección de una mayor precisión sobre esta cuestión, para de este modo poder entender mejor de qué estamos hablando cuando analizamos los diversos mecanismos de democracia directa.

2. Pese a la generalizada incorporación de los mecanismos de democracia directa en los textos constitucionales, la mayoría de los sistemas políticos latinoamericanos mantienen, en la práctica, un bajo componente de democracia directa en el nivel nacional, con excepción de Uruguay y en menor medida Ecuador, Venezuela y Panamá. Hay una riqueza mucho mayor, con una variedad de mecanismos y modalidades, en el ámbito estatal y local/municipal latinoamericano, cuyo estudio comparado sigue inexplorado y abierto a una necesaria investigación.

3. A pesar de la diversidad de mecanismos de democracia directa, hasta la fecha las consultas populares (referendos o plebiscitos) son las de mayor uso en la región. La experiencia también permite comprobar que la aplicación de las consultas populares se ha gestado primordialmente "desde arriba", pues en 29 de las 41 consultas realizadas los poderes Ejecutivo o Legislativo han ocupado un papel predominante, a pesar de que en 9 de los 16 países con regulación sobre estos mecanismos los ciudadanos tienen la posibilidad de convocar a consulta popular, bajo diversas modalidades y con respecto a diferentes temas.

4. El análisis comparado latinoamericano de la aplicación práctica de estos mecanismos evidencia que su uso está muy condicionado por las fuerzas y las debilidades del sistema político dentro del que operan (régimen político, sistema de partidos, comportamiento electoral, cultura política). En otras palabras, los mecanismos de democracia directa no constituyen un subsistema blindado a estas características, sino que por el contrario se ven altamente influenciados por éstas.

5. En cuanto a los resultados en la aplicación de estos mecanismos, cabe destacar que en nuestra región han tenido un resultado mixto, oscilante entre intentos de manipulación neopopulistas por una parte, y posiciones conservadoras o tradicionalistas. En dos casos extremos en los que regímenes autoritarios recurrieron a esos instrumentos para mantenerse en el poder, la estrategia produjo el efecto opuesto (Uruguay en 1980 y Chile en 1988).

6. Por otro lado, es importante considerar varios aspectos adicionales a la hora de evaluar el impacto de los mecanismos de la democracia directa. En primer lugar, que la adopción y aplicación de estos mecanismos es bastante reciente (salvo en el caso de Uruguay que data desde 1934), y que por lo tanto, estamos ante un fenómeno bastante nuevo de las democracias

de la región, por lo que sería recomendable dejar transcurrir un poco más de tiempo antes de intentar extraer conclusiones definitivas sobre su rango de aplicación y sus efectos. Y, en segundo lugar, hay que poner atención al uso creciente que se le está dando a estos mecanismos en varios países de la región andina, sobre todo en los últimos años, en contextos de alta polarización política, elevada fragmentación partidista y asociados a procesos de reformas constitucionales "refundacionales" (Venezuela, Bolivia y Ecuador).

7. Con respecto a la participación electoral se advierte que el promedio general para la región (entre 1978 y 2007) es de 68,13% –como ya se indicó–, levemente menor que el registrado en las elecciones presidenciales para el mismo período. Sin embargo, los promedios regionales por año muestran que la participación electoral se ha venido reduciendo, sobre todo al comparar a la década de los ochenta con la de los noventa. Asimismo, el comportamiento por país (e incluso dentro de un mismo país), registra diferencias importantes. Se destacan particularmente los altos niveles de participación electoral en países como Uruguay y Chile por un lado (si bien éste es un caso *ad hoc*), y los preocupantes niveles de abstención que han presentado en el uso de estos mecanismos en países como Colombia, Guatemala y también Venezuela.

8. En sociedades como las latinoamericanas, donde persisten elevados niveles de pobreza (38%) y desigualdad, el uso de los mecanismos de democracia directa puede, en algunos casos, ayudar a revertir la tendencia a la deslegitimación del sistema político porque constituyen un medio adicional de expresión política que permite a la población manifestar su frustración con las autoridades. Sin embargo, en este tipo de contextos resulta también esencial considerar el riesgo de su utilización patológica o desvirtuada con fines demagógicos y antidemocráticos.

En efecto, los mecanismos de democracia directa deben ser vistos como instrumentos para consolidar el sistema democrático, que complementan, pero no sustituyen, a las instituciones de la democracia representativa. Si bien es cierto que los primeros pueden fortalecer la legitimidad política y abrir canales de participación que faciliten una reconciliación entre los ciudadanos y sus representantes, los partidos políticos y el Poder Legislativo deben mantenerse como las instituciones centrales donde se articulan y combinan las preferencias ciudadanas, y deben fortalecerse en aras de mejorar la calidad y legitimidad de la representación democrática.

Aunque en un principio algunos pensaron que la democracia participativa iba en contravía de la democracia representativa, ahora se acepta, en general, que son fórmulas complementarias (De la Calle, 2007, p. 9). En ocasiones, sin embargo, se asigna a los mecanismos de democracia directa funciones y expectativas sobredimensionadas, por encima de sus capacidades. Pero incluso más allá de la valoración que pueda hacerse en relación con su empleo, hay que aceptar que estos mecanismos han llegado para quedarse y que en algunos países (como en la actualidad ocurre en la región andina) tendrán una relevancia creciente. De ahí que el tema central pase por cómo utilizarlos adecuadamente y, más aún, cuándo y en qué casos.

9. De ahí la importancia de definir un marco legal adecuado a fin de mejorar su funcionamiento, pues en algunos países aún existen vacíos significativos en la reglamentación de estos institutos para su aplicación en la práctica. Resulta además fundamental que la normativa especifique claramente los temas que se pueden abordar mediante los distintos mecanismos de democracia directa. De esta forma, la democracia se verá fortalecida en la medida en que se consolide el uso de estos mecanismos y contribuya, a la vez, a fortalecer a la ciudadanía. Así, el esfuerzo realizado por ampliar los espacios de democracia directa debe ir acompañado por programas de fortalecimiento de educación cívica, para lo cual es necesario desarrollar valores asociados con el ejercicio de una participación política que trascienda la mera participación electoral.

10. El empleo adecuado de estos mecanismos exige, como premisa lógica, la existencia de un Estado democrático dotado de unos derechos fundamentales plenamente garantizados y en donde el pluralismo político goce de total efectividad. Demanda, además, la plena vigencia de la libertad de expresión e información y la no manipulación de la opinión pública, así como condiciones de equidad del proceso. No hay que olvidar que en más de una ocasión han sido los enemigos de la libertad y de la democracia los que han recurrido a su uso (Aragón y López 2000, p. 981).

Por ello, somos de la opinión, como lo demuestra la práctica latinoamericana, de que los mecanismos de democracia directa significan un elemento distorsionador en ausencia de instituciones democráticas representativas eficientes, fundadas en un sistema de partidos políticos estable y correctamente arraigado en la sociedad. Es necesario, por lo tanto, llevar a cabo un proceso de reforma en materia de democracia directa dirigido a

democratizar el empleo de estos institutos, es decir, hacerlos más accesibles a la ciudadanía.

Resumiendo, en sociedades como las nuestras, con altos niveles de pobreza, con la peor desigualdad del mundo, con instituciones débiles y, sobre todo, donde la política vive “bajo sospecha”, si los mecanismos de democracia directa son debidamente utilizados pueden ayudar a contrarrestar la tendencia a la deslegitimación del sistema político. De lo contrario, lejos de constituir un instrumento para la participación directa del pueblo en la adopción de decisiones concretas, pueden convertirse en un medio de manifestación del descontento social al margen de los procesos electorales, con consecuencias negativas para la gobernabilidad democrática.

En efecto, sin instituciones políticas fuertes y arraigadas, el uso de estas instituciones puede maximizar el conflicto y, como bien señala Sartori, llegar a representar la encarnación de la “tiranía de las mayorías” (Sartori 1989, p. 156 ss.). Por lo tanto, y de cara al actual contexto económico, social y político regional, resulta esencial evitar el peligro de un uso patológico de estos mecanismos. En mi opinión, es aconsejable una utilización prudente y no desvirtuada de los mecanismos de democracia directa, sobre todo, en lo que se refiere al ámbito nacional. Por todo ello, y más allá del valor agregado que pueda derivarse de su aplicación, sobre todo a escala local (espacio que consideramos idóneo para su ejercicio), la coyuntura latinoamericana demanda prestar atención urgente y prioritaria al fortalecimiento del Estado democrático y al mejoramiento de la eficacia de los mecanismos y órganos centrales de la democracia representativa, en particular a la institucionalización y el fortalecimiento de un sistema de partidos políticos estable, eficaz y democrático.

Bibliografía

Altman, David (2007), “Democracia directa en América Latina: evidencias, deficiencias y suficiencias”, ponencia presentada en la Conferencia Internacional: Democracia Directa en América Latina, 14 y 15 de marzo de 2007. Buenos Aires.

Aragón, M., y López, J. (2000), “Plebiscito”, en *Diccionario electoral* (t. II), Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2007), “Oficina de Iniciativa Popular”. http://www.racsa.co.cr/asamblea/inciatva/inicialg.htm

Barreto, Leonardo, y David Fleischer (2007), *Reformas políticas y democracia en Brasil*. En: Zovatto, Daniel y Orozco, Jesús. *Reforma política y electoral en América Latina* 1978-2007. IIJ/UNAM, Instituto para la democracia y la Asistencia Electoral, México.

EMOL (2004), http://www.emol.com/noticias/internacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=147914

Corporación Latinobarómetro (2007), *Informe del Latinobarómetro 2006*, en: www.latinobarometro.org

De la Calle, Humberto (2007), “Instrumentos de la democracia directa: el caso de Colombia”, ponencia presentada en la Conferencia Internacional: Democracia Directa en América Latina, 14 y 15 de marzo de 2007. Buenos Aires.

González, Rodolfo, Lizarazo, Antonio, Marulanda, Iván y Zovatto, Daniel (2004), “Democracia directa y referéndum en América Latina”, *Cuaderno de Diálogo y Deliberación*, Corte Nacional Electoral de Bolivia, en: http://www.cne.org.bo/centro_doc/cuadernos_dia/cuaderno_dia1_democracia.pdf

González Rissotto, Rodolfo (2007), “Democracia directa: el caso de Uruguay”, ponencia presentada en la Conferencia Internacional: Democracia Directa en América Latina, 14 y 15 de marzo de 2007. Buenos Aires.

Kornblith, Miriam (2007), “Democracia directa y revocatoria de mandato en Venezuela”, ponencia presentada en la Conferencia Internacional: Democracia Directa en América Latina, 14 y 15 de marzo de 2007. Buenos Aires.

Lissidini, Alicia (2007), “Democracia directa Latinoamericana: entre la participación y la delegación”, ponencia presentada en la Conferencia Internacional: Democracia Directa en América Latina, 14 y 15 de marzo de 2007. Buenos Aires.

Pachano, Simón (2007), “Democracia directa en Ecuador”, ponencia presentada en la Conferencia Internacional: Democracia Directa en América Latina, 14 y 15 de marzo de 2007. Buenos Aires.

Payne, Mark, Zovatto, Daniel y Mateo, Mercedes [coords.] (2006), *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).

Romero Ballivián, Salvador (2007), “La democracia directa en Bolivia”, ponencia presentada en la Conferencia Internacional: Democracia Directa en América Latina, 14 y 15 de marzo de 2007. Buenos Aires.

Sartori, G. (1989), *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, Alianza Universidad, México.

Thibaut, B. (1998), “Instituciones de democracia directa”, en D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto, [comps.], *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Universidad de Heildelberg, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México.

Zovatto, Daniel (2007), “América Latina después del rally electoral 2005-2006: algunas tendencias y datos sobresalientes”, *Revista Nueva Sociedad*, Nº 207, enero-febrero de 2007.

——— (2007), “Las instituciones de democracia directa”, en D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson [comps.], *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heildelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, México.

Notas curriculares

Andreas Auer

Es doctor en Derecho por la Universidad de Neuchâtel (Suiza) y fundador y director del *Center for Research on Direct Democracy* (c2d). Es profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Ginebra desde 1980, donde ha sido Director del departamento de Derecho Constitucional (1998/2001/2006) y rector de la Geneva University School of Law (2000-2003). Entre sus publicaciones se cuentan unos 15 libros y 130 artículos en inglés, francés, alemán e italiano sobre democracia directa, derecho suizo comparado, federalismo, derechos fundamentales y Constitución europea, entre otros.

Humberto de la Calle

Colombiano. Doctor en Derecho con vasta experiencia en políticas y asuntos públicos, derecho constitucional y administrativo. En su condición de Ministro de Gobierno, actuó a nombre del Gobierno de Colombia en la Asamblea Constitucional que expidió la Constitución de 1991. Fue Director del Organismo Electoral, en cuya condición redactó el borrador del actual Código Electoral, y condujo varios comicios. Es consultor internacional en asuntos electorales. Presidió las deliberaciones que condujeron a la aprobación de la Carta Democrática Interamericana en la OEA. Fue elegido Vicepresidente de la República de Colombia y ha sido embajador, profesor universitario y autor de varios libros y ensayos.

María Laura Escuder

Es licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (1998) y MSc. en Environmental Sustainability de la University of Edinburgh (2001). Desde 2004 se desempeña como Coordinadora regional en

el programa "Auditoría Ciudadana, Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia" en la Jefatura de Gabinete de Ministros en la Argentina y "El Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo" (PNUD).

Rodolfo González Risotto

Es uruguayo, Ministro de la Corte Electoral de Uruguay desde 1996. Con otros Ministros elaboró la nueva Ley Electoral de Uruguay. Fue el Director ejecutivo del Centro de Información, Investigación y Documentación del Uruguay (CIIDU), y Director del Centro de Estudios para la Democracia Uruguaya (CELADU). Estuvo a cargo del Ministerio de la Educación y de la Cultura. También ha sido el Presidente de la Comisión Nacional de Adultos y de la Comisión Nacional de Becas. Fue Viceministro y Ministro de la Defensa. Sus obras se encuentran en varias publicaciones latinoamericanas. Es historiador y fue profesor invitado en la PUC/SP de San Pablo. Trabaja también como consultor para varias organizaciones internacionales como IDEA, UNESCO, PARLATINO, IIDH/CAPEL.

Gabriela Ippolito-O'Donnell

Es politóloga y actualmente se desempeña como investigadora en el Centro de Estudios de la Sociedad Civil y la Vida Pública de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín de Argentina. Recibió su maestría en Ciencia Política en la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos, y su doctorado en la Universidad de Cambridge, Reino Unido.

Miriam Kornblith

Es Directora Regional para América Latina del Nation Endowment for Democracy. Es socióloga de la Universidad Católica Andrés Bello con estudios de posgrado en Ciencia Política de la Universidad Central de Venezuela. Es profesora adjunta e investigadora del Instituto de Estudios Políticos de la Escuela de Ciencias Judiciales y Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Asimismo, es profesora visitante del Instituto de Altos Estudios en Administración (Caracas, Venezuela). Se ha especializado en el estudio del sistema político moderno venezolano y sus trabajos publicados incluyen una variedad de temas como reforma constitucional, instituciones políticas y procesos electorales. También fue la primera mujer Vicepresidente y miembro del Consejo Nacional Electoral de Venezuela desde febrero de

1998 a diciembre de 1999. En agosto de 2003 fue designada consejera suplente en el Consejo Nacional Electoral.

Bruno Kaufmann

Es presidente de The Initiative & Referendum Institute Europe. Tiene una maestría en Ciencias Sociales de la Universidad de Gothenburg. Ha trabajado con temas de democracia, conflicto y desarrollo desde mediados de los años 80. Luego de un período con la organización de desarrollo suiza "Berne Declaration" coordinó una red ciudadana europea para armar una "constitución transnacional con derechos de democracia directa". También se ha desempeñado como periodista para varios medios en Suiza y Alemania, y como experto para gobiernos y organizaciones internacionales incluyendo la Unión Europea, el Parlamento alemán, el Consejo de Europa y la organización sueca IDEA.

Alicia Lissidini

Es uruguaya, doctora en Ciencia Política, profesora-investigadora de la Universidad Nacional de San Martín en la Argentina y coordinadora del Doctorado en Ciencia Política de la Escuela de Política y Gobierno de esa Universidad. Actualmente dirige la investigación "Democracia directa en Latinoamérica: entre la participación y la delegación" (financiado por CLACSO) y es codirectora de la revista *Política y Gestión*. Ha publicado varios artículos sobre la política en América Latina, en particular sobre partidos políticos y democracia directa en Uruguay y en Venezuela.

Fernando Mayorga

Es boliviano, Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, sede México). Actualmente es Director general del Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU) y profesor en la Carrera de Sociología en la Universidad Mayor de San Simón (UMSS) de Cochabamba. Miembro del Directorio de la Fundación PIEB y de la Asamblea de la Fundación UNIR. Miembro de la Red de Expertos en temas de democracia de la Organización de Estados Americanos (OEA), columnista del periódico de circulación nacional *La Razón* y autor de varios libros y ensayos sobre democracia, neopopulismo, partidos y discurso político.

Simón Pachano

Es ecuatoriano, sociólogo, doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Salamanca. Es profesor/investigador del FLACSO. Ha escrito varios libros y artículos sobre democracia, partidos políticos y sistemas de partidos. Actualmente está realizando un estudio comparativo acerca de los sistemas de partidos políticos y de la calidad de la democracia en Bolivia, Ecuador y Perú. Ha sido consultor para varios institutos internacionales en diferentes países de América Latina.

Silvana Pintaudi

Es profesora Doctora del Departamento de Planejamento Territorial y Geoprocesamento del Instituto de Geociencias y Ciencias Exactas de la Universidad Estadual Paulista. Coordinadora del Observatorio Territorial del Centro de Estudos Ambientais de la Universidade Estadual Paulista.

Salvador Romero Ballivián

Es boliviano, Licenciado en sociología política con Maestría y Doctorado por el Instituto de Estudios Políticos de París. También es catedrático en la Universidad Católica Boliviana y en la Universidad Mayor de San Andrés (desde 1995). Ha dictado clases en postgrados y maestrías en la Universidad Mayor de San Simón y en la Andina Simón Bolívar. Ha trabajado como consultor e investigador para varias instituciones públicas y privadas. Fue Vocal de la Corte Departamental Electoral de La Paz (1995-1998), y fue nombrado Vocal de la Corte Nacional Electoral en 2004, donde actualmente ocupa el cargo de Presidente. Es autor de numerosos libros y artículos sobre asuntos políticos.

Daniel A. Sabsay

Es Profesor Titular de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y Director Ejecutivo de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).

Yanina Welp

Es Directora Regional para América Latina en el Center for Research on Direct Democracy (c2d) e investigadora asociada al Democracy Center (ambos con sede en Suiza). Es Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Pompeu Fabra (España). Ha formado parte del grupo de investigación del Internet Interdisciplinary Institute, Universitat Oberta de Catalunya. Obtuvo dos licenciaturas, en Ciencias de la Comunicación Social y en Ciencia Política, en la Universidad de Buenos Aires (Argentina).

Daniel Zovatto

Es argentino, Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Córdoba, Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional de Córdoba, Master en Derechos Humanos y doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid. Además, posee una Maestría en Administración Pública por la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard. Desde 1989 hasta 1996 fue Director Ejecutivo del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, programa del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Desde 1994 y hasta 1996 ocupó también, en esa misma institución, la posición de Director Ejecutivo Adjunto. A partir de 1997, y hasta la fecha, se desempeña como Director Regional para América Latina del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA). Es miembro del Consejo Asesor Internacional de Latinobarómetro y del Consejo Editorial de la revista *Foreign Affairs* en español. Autor y coautor de diversos libros sobre derechos humanos, elecciones y democracia en América Latina.